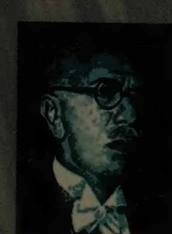
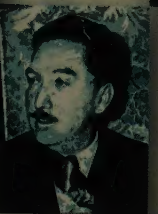
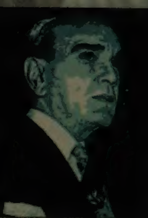

Ortiz Rubio 1930-1932


A.J. Rodríguez 1932-1934

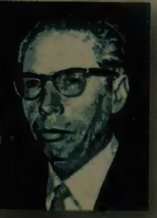

L. Cárdenas 1934-1940


Avila Camacho 1940-1946

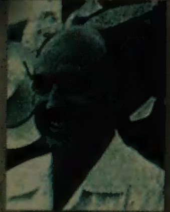

M. Alemán 1946-1952


Ruiz Cortines 1952-1958


López Mateos 1958-1964


Díaz Ordaz 1964-1970

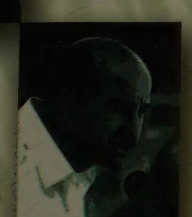

L. Echeverría 1970-1976


López Portillo 1976-1982

EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

De la Madrid 1982-1988

Jorge Carpizo


Salinas de Gortari 1988-1994


E. Zedillo 1994-2000



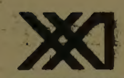
criminología
y
derecho

EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

por

JORGE CARPIZO





siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.
CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310, MÉXICO, D.F.

siglo xxi editores argentina, s.a.
LAVALLE 1634 PISO 11-A C-1048AAN, BUENOS AIRES, ARGENTINA

portada de ivonne murillo

jorge carpizo actualizó esta edición dentro de su
programa de trabajo como investigador del instituto de
investigaciones jurídicas de la unam
edición al cuidado del autor

primera edición, 1978
decimosexta edición, actualizada, 2002
decimoséptima edición, 2003

isbn 968-23-2399-1

A
RUBÉN BONIFAZ NUÑO
Y A
HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

NOTA A LA DECIMOSEXTA EDICIÓN

Cuando apareció la edición de este libro en 1978, el presidencialismo mexicano había sido muy poco estudiado y criticado a pesar de que constituía una de las dos bases de nuestro sistema político. Nunca en la historia de la humanidad la concentración del poder en uno o varios individuos ha colaborado a garantizar la libertad y el respeto a la dignidad de las personas.

En estos veintitrés años, el libro ha gozado de la atención y la benevolencia de los lectores; fue editado en los idiomas alemán e italiano, y algunas partes en inglés. Todo autor escribe para que su trabajo sea conocido y comentado. En este sentido, *El presidencialismo mexicano* ha sobrepasado mis expectativas más amplias.

Múltiples afirmaciones contenidas en esta obra han sido superadas porque México ha evolucionado profundamente en este periodo desde los más diversos ángulos: el político, el social, el económico, el jurídico, el cultural. No todos los cambios han sido positivos. Por desgracia, en el aspecto social se encuentran retrocesos muy preocupantes como el incremento en la concentración de la riqueza, la profundización de la desigualdad social y el crecimiento del número de pobres. En este último rubro, señalo que de 1994 a 1998 —de acuerdo con un estudio de Alejandro Tuirán Gutiérrez—, la proporción de la población pobre se disparó de 48.3 a 52.6%; en tanto que en 1994, 26.3% de las personas sufría la pobreza extrema, en 1998 dicho indicador fue de 31.6%; o sea, un aumento de 5.3 puntos porcentuales. Lo anterior representa una verdadera tragedia nacional.

En el aspecto político la situación es diversa a la anterior en virtud de que de un sistema de partido predominante se transitó a uno tripartito, las elecciones han alcanzado un alto grado de confiabilidad y objetividad y mucho se ha avanzado en la cuestión de la equidad en las campañas políticas; los poderes legislativo y judicial se han fortalecido, la pluralidad es una realidad en los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y probablemente cada día será más difícil que un presidente se atreva a ejercer facultades metaconstitucionales porque existen altas posibilidades de que se le exija responsabilidad por esos actos. Pareciera, y ojalá así sea, que la lucha contra la impunidad se intenta dar en serio.

En este contexto, el presidencialismo mexicano cambió porque nuestro país es hoy muy diferente de aquél de 1978 y encuentro una tendencia actual muy marcada que exige que el titular del poder ejecutivo federal necesariamente debe y tiene que ajustar su actuación a la Constitución y a las leyes. Este cambio no se efectuó en unos días, meses o pocos años, sino a través de una evolución paulatina, que a veces fue lenta y desesperante pero que al fin aconteció, aunque este proceso no ha concluido y mucho menos se ha consolidado.

Ante esas grandes modificaciones, este libro solamente lo revisé una vez y muy al comienzo de su devenir. Sin embargo, en 1991 publiqué un artículo sobre los cambios acontecidos al presidencialismo mexicano durante el periodo 1978-1990. En 2001, apareció impreso otro artículo que constituye una recapitulación de lo acontecido en veintidós años a la institución política objeto de esta obra.

Al casi agotarse la decimoquinta edición, tuve dos posibilidades; la primera, efectuar una revisión general y completa del libro; la segunda, actualizarlo con la incorporación de los dos artículos mencionados.

La primera implicaba redactar el libro de nueva cuenta con el problema del tiempo dentro de un programa de trabajo ya de por sí muy cargado de compromisos académicos contraídos. Por el contrario, la segunda posibilidad representaba la ventaja de dios-cronos y que mis principales ideas y consideraciones al respecto están contenidas en esos dos artículos; entonces, opté por esta última. Dichos ensayos sintetizan la evolución de nuestro presidencialismo en veintidós años. Al amable lector le quedará muy claro el método que utilicé para dicha actualización, estrechamente ligado a la estructura original del volumen.

Por último, ésta es una ocasión propicia para ratificar todas y cada una de las ideas y los pensamientos que he expuesto sobre el Derecho Constitucional; acerca de esta hermosa disciplina que es sinónimo de libertad y de dignidad, individual y social, para todos, absolutamente para todos, por el sólo hecho de existir.

En la Ciudad Universitaria del Pedregal, D. F.,
en el mes de junio de 2002.

A MANERA DE PRÓLOGO

Escogí como tema de este ensayo el sistema presidencial mexicano porque su existencia constituye, con la de un partido político predominante, una de las dos piezas más importantes del sistema político mexicano, el que, con todos sus defectos, vicios e injusticias, ha dado a nuestro país varios decenios de estabilidad política, un gobierno civil, cierto número de libertades y algunas posibilidades para la realización personal.

Pese a que el presidencialismo mexicano ha ejercido atracción para los estudiosos del derecho, de la ciencia política y de la historia, ha sido poco investigado. Encontramos escasas monografías al respecto; algunos artículos y capítulos específicos en las obras de derecho constitucional y en las que examinan nuestro sistema político, que tampoco son abundantes.

He querido esbozar un panorama general de qué es el presidencialismo mexicano, cuáles son las facultades constitucionales y metaconstitucionales del presidente, cómo se ejercen éstas, y, a pesar de su gran poder, las limitaciones que el titular del ejecutivo encuentra frente a sí, es decir, aquello que no puede realizar el presidente, aunque quiera.

Del análisis de las diversas y numerosas facultades que posee el presidente y de sus relaciones con los poderes legislativo y judicial, surgen las causas de por qué contamos con un ejecutivo muy fuerte y con atribuciones tan amplias que le dan un amplio margen de decisión. Sus decisiones sólo tienen el límite determinado por la existencia de unos cuantos factores de poder.

Ciertamente, la ley fundamental estructura un ejecutivo poderoso, y la práctica concreta del sistema político mexicano lo fortalece aún más. Mi preocupación no es la existencia de un presidente con todo ese cúmulo de facultades, sino que actúe de acuerdo con la constitución, que su marco de acción sea la carta magna, para que no peligren la libertad y la seguridad de los habitantes del país.

Asimismo, necesario es que operen los controles legislativos que la constitución establece para lograr un equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo. Cuando la ley fundamental supone, para el ejercicio de una atribución, la participación del congreso, ésta debe ser real y no virtual; estas dos voluntades deben armonizarse y no

subordinarse el legislativo al ejecutivo. Si no existe esta participación real por parte del congreso, se dejan manos libres al presidente para el ejercicio de múltiples facultades, y se tolera o auspicia un régimen autoritario.

Un verdadero sistema democrático implica necesariamente la independencia de los poderes legislativo y judicial, para que ambos ejerzan con plenitud las atribuciones que la constitución les confiere y, al hacerlas efectivas, eviten que un país de más de sesenta millones de habitantes se rija casi por la voluntad de un hombre, así fuera alguien que poseyera cualidades excepcionales. La lucha del constitucionalismo, y en ella la del mexicano, es impulsada por el anhelo por lograr un gobierno de leyes y no de hombres, de principios generales y no de actos discrecionales; un gobierno al servicio del hombre libre, que ayude a fortalecer su dignidad y que asegure económica, social y políticamente su existencia y su realización como persona humana.

Así, en los casos en que el presidente mexicano ha usurpado funciones que pertenecen al pueblo y al poder legislativo, hay, con urgencia, que regresárselas a éstos, porque de lo contrario se están propiciando enfrentamientos estériles y luchas fratricidas para conseguir que puedan retornar las atribuciones a quien de acuerdo con la constitución las posee.

Y conste, no propugno por un ejecutivo débil; soy consciente de que una nación como México, agobiada de graves problemas, necesita un presidente fuerte, pero dentro de los marcos constitucionales. El presidente debe ejercer plenamente los poderes que le otorga la ley fundamental, pero ningún otro; su actuación debe estar subordinada a la carta magna, debe existir un equilibrio entre los dos poderes políticos, y el judicial debe actuar realmente con independencia. Ésta es mi tesis, ésta es mi utopía.

Tesis y utopía que se conjugan en el anhelo de tener un sistema más democrático y justo, donde no existan varios Méxicos con graves desigualdades económicas, sociales y culturales entre sus habitantes, sino un solo México, en el cual todos los mexicanos podamos llevar una vida digna.

Y bien, éste es un estudio jurídico, realizado con el instrumental del derecho constitucional, pero además contiene datos históricos, sociológicos y económicos que nos ayudan a precisar qué es el sistema presidencial mexicano, ya que sin dichos elementos, el ensayo estaría incompleto y no presentaría lo que realmente es entre nosotros el presidencialismo.

El derecho constitucional es el reflejo de una época y del estilo de vida que lleva una nación. Los problemas que examina el derecho

constitucional son problemas de poder; son, en última instancia, cuestiones políticas que deben encauzarse dentro de los marcos del orden jurídico. En consecuencia, el derecho constitucional necesita el auxilio de la teoría general del derecho, pero también de la ciencia política, de la sociología, de la historia, de la economía. Por ello, en este ensayo recurrimos a datos que nos aportan esas disciplinas. No hemos realizado un estudio jurídicamente puro, no intentamos hacerlo, no lo haremos, porque hay que confrontar la norma con la realidad, con la vida; describir y buscar el deber ser.

Los juristas preocupados por el derecho constitucional mexicano, debemos realizar estudios útiles que nos permitan quitar el velo que cubre nuestras instituciones, con el objeto de superar los obstáculos y ayudar a crear conciencia de nuestros problemas sociales, políticos y jurídicos, para resolverlos, para tratar de crear un México mejor.

No es hora de estudios de gabinete para el gabinete. No es hora de estudios emanados de las torres de marfil. Estamos comprometidos con nuestra época, con nuestro México, con nuestros problemas, con nuestras injusticias, con nuestras desigualdades, con nuestras miserias. Todo ello está estrechamente vinculado con el derecho constitucional, tal y como lo entendemos: el conjunto de normas que tratan de asegurar nuestra libertad y nuestra dignidad. De aquí que si en otras disciplinas jurídicas son posibles —no me interesa saberlo— los estudios jurídicos puros, en el derecho constitucional no lo son porque en él se manifiesta la confrontación del hombre con su época y persigue subordinarle las estructuras estatales que el propio hombre ha construido para su servicio y beneficio, y nunca, pero nunca, al contrario.

De la concepción anterior se deriva la metodología que he seguido en este ensayo: descripción de la norma jurídica, de sus antecedentes y confrontación de ella con la realidad en que se aplica. Si este tipo de estudios disgusta a una clase de juristas, peor para ellos. El hombre que no vive su época, está perdido.

Una aclaración última: cuando se cita un artículo y no se menciona a qué cuerpo legal pertenece, lo es de la constitución mexicana vigente.

En la ciudad universitaria del pedregal, D. F., en el mes de marzo de 1978.

La información que contiene este libro está actualizada al 30 de mayo de 1979.

I. SISTEMA PRESIDENCIAL

1. CARACTERÍSTICAS

Hoy en día existen principalmente dos grandes sistemas de gobierno:[1] el parlamentario y el presidencial. Cada uno de ellos tiene sus características propias que son las que nos ayudan a definir el sistema de los diversos países, características que cambian y se modifican, se acentúan o se debilitan de acuerdo con el sistema político del país en cuestión. También existen países cuyos sistemas contienen notas tanto del sistema presidencial como del parlamentario.[2] Esto depende de una serie de circunstancias políticas y obedece al anhelo de contar con un sistema de gobierno que sea instrumento adecuado dentro del panorama político-social que viven los estados.

Los tratadistas han procurado precisar cuáles son los aspectos que configuran un sistema presidencial. Veamos algunos intentos al respecto, para después indicar nuestra opinión acerca del mismo problema.

Joseph LaPalombara afirma que en un sistema presidencial, el presidente, quien es jefe de estado y de gobierno a la vez, es independiente del poder legislativo y por tanto no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia o sobrevivencia; los poderes legislativo y ejecutivo son interdependientes: el legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del ejecutivo, el presidente puede vetar las leyes del legislativo; el presidente tiene la facultad de realizar nombramientos, el legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos; el ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos, el legislativo puede juzgar y remover al presidente. El presidente tiene una gran injerencia en la designación de los miembros del gabinete, en la

[1] Se puede entender por sistema de gobierno, tal y como ya anteriormente lo hemos asentado, la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad del estado que se manifiesta en la estructura real del poder político en un país. Véase Jorge Carpizo, *La constitución mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973, p. 345.

[2] Jorge Carpizo, *Lineamientos constitucionales de la Commonwealth*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971, pp. 66-73.

presentación de iniciativas de ley y en la preparación del presupuesto. Se espera que el presidente sea el líder de su pueblo, y es éste quien lo elige.[3]

En la obra *Regímenes políticos contemporáneos* se enuncian las siguientes características del sistema presidencial: a] el presidente es electo periódicamente por el pueblo y no por el poder legislativo; b] el presidente designa a los ministros, quienes no son responsables ante el poder legislativo y por tanto no pueden ser destituidos por éste; c] entre el presidente y el legislativo no existen la colaboración ni los medios de acción recíprocos —voto de censura, disolución— que se dan en el sistema parlamentario y, d] el régimen de partidos, ya sea éste bipartidista o pluripartidista, influye en el gobierno presidencial, y se puede agregar que también influirá grandemente en él un sistema de partido único.[4]

Para Tomás Rodríguez Zamora, la esencia del régimen presidencial se encuentra en que: a] el presidente es jefe de estado y jefe de gobierno; b] es auxiliado por un gabinete con funciones consultivas, y c] ni el presidente ni su gobierno son responsables ante el poder legislativo al cual no asisten.[5]

En opinión de Maurice Duverger, el sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento.[6]

En mi opinión, la manera más clara de captar las características que configuran el sistema presidencial es contrastando sus notas con las del sistema parlamentario, y en esta forma voy a proceder.

Las características del sistema parlamentario son las siguientes:

a] Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).

b] El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

c] El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de

[3] Joseph LaPalombara, *Politics within nations,* Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1974, pp. 198-199.

[4] Servicio Español del Profesorado de Enseñanza Superior, *Regímenes políticos contemporáneos. Curso de formación política,* Barcelona, Ed. Bosch, 1958, p. 22.

[5] Tomás Zamora Rodríguez, *El poder ejecutivo en Francia,* en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia,* año CXII, t. XLVIII, núm. 6, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1964, p. 901.

[6] Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional,* Barcelona, Ed. Ariel, 1962, p. 319.

gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.

d] En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.

e] El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

f] La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.

g] Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de estado, quien generalmente accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quién poseía la razón: si el parlamento o el gobierno.[7]

Las características del sistema presidencial son las siguientes:

a] El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.

b] El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.

c] El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.

d] Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.

e] Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.

f] El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

g] El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.[8]

Claro está que no todas estas notas se dan en todos los sistemas presidenciales y mucho menos en forma pura; pero establecer sus principios nos sirve para poder precisar si un sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencial con matices de parlamentario o viceversa. En principio, en un sistema presidencial la separación de poderes debe ser más clara, diáfana y profunda, ya

[7] Esta enunciación está basada en la que realiza Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ed. Ariel, 1965, pp. 105-107.

[8] Jorge Carpizo, *Derecho constitucional*, en *Las humanidades en el siglo* XX. *El derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, p. 121.

que se trata de realizar un deslinde tajante entre los poderes ejecutivo y legislativo, y de que miembros de uno de ellos no sean al mismo tiempo miembros del otro.

2. ANTECEDENTES

El primer sistema presidencial que existió lo encontramos en la constitución norteamericana de 1787. Esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, que dio por resultado el régimen presidencial; por esta razón, se ha considerado que la constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia.

Los antecedentes y fuentes de los constituyentes norteamericanos fueron:

a] El derecho público inglés, ya que en parte trataron de imitar, aunque deformándolo, el sistema monárquico de Inglaterra, pero en lugar de un jefe de estado hereditario, querían uno de elección popular, con funciones limitadas en el tiempo.

b] La constitución de Nueva York de 1777 y en menor medida la de Massachusetts de 1780, que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia norteamericana. A su vez, descartaron los modelos de las constituciones de Carolina del Norte y Rhode Island donde existían legislativos sin mayores frenos.[9]

c] Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone, en las cuales "el poder ejecutivo no está delineado en términos de suspicacia o aversión".[10]

Estos elementos fueron los que ayudaron a crear el sistema en cuestión y todo parece indicar que Paolo Biscaretti di Ruffia en parte tiene razón al afirmar que, de una manera completamente casual, nació la nueva forma de gobierno presidencial,[11] aunque no puede ignorarse que los constituyentes de Filadelfia deseaban alejarse del sistema monárquico inglés, no obstante que naturalmente los haya

[9] Clinton Rossiter, *The American presidency,* Nueva York, Harvest Book, 1960, p. 75.

[10] Edward S. Corwin, *El poder ejecutivo. Función y poderes. 1787-1957*, Buenos Aires, Ed. Bibliográfica Argentina, 1959, p. 8. Al respecto se puede consultar: Maurice Duverger, *op. cit.,* p. 322, y Servicio Español del Profesorado de Enseñanza Superior, *op. cit.,* pp. 169-171.

[11] Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado,* México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 92.

influido ya que lo conocían y era el del país más poderoso de aquella época.

Cuando se ha creado una nueva figura política, no siempre se ha perseguido ese fin, sino que, al tratar de precisar o alcanzar ciertos objetivos, se ha conseguido la precisión o la creación de una institución nueva.

3. EN AMÉRICA LATINA

Los sistemas presidenciales se han inspirado en el modelo norteamericano: porque en Estados Unidos se creó, porque ahí ha funcionado, y bien. Sin embargo, no hay que desconocer que el régimen presidencial es sólo una pieza dentro del sistema político norteamericano, y no es posible hacer un diagnóstico sobre él si no se le relaciona con los poderes legislativo y judicial, con el sistema bipartidista, con el federalismo, es decir, con las otras piezas que lo configuran.

Empero, el éxito del régimen presidencial norteamericano hay también que relacionarlo con factores extrajurídicos, como son la abundancia de recursos, la influencia de la opinión pública y el alto nivel de educación política. Loewenstein se sorprende de que el presidencialismo norteamericano haya resistido crisis como la guerra civil, las depresiones económicas y las dos guerras mundiales, ya que siguiendo a Bryce opina que es "lento y difícil de manejar, engorroso", y tiende más a la seguridad que a la rapidez, a pesar de lo cual ha logrado un buen ritmo de estabilidad política.[12]

Pero ese sistema trasladado a un medio diferente, tanto en el aspecto físico como moral, ha dado resultados distintos al obtenido en Norteamérica; incluso, afirma Loewenstein, ha sido un fracaso o su resultado no ha sido muy brillante según la expresión de Paolo Biscaretti di Ruffia,[13] y es que el régimen presidencial hay que analizarlo en la perspectiva jurídico-político-social del país en cuestión. Así por ejemplo, si examináramos los sistemas presidenciales africanos, tendríamos que tener en cuenta, entre otros elementos, el problema tribal, la pobreza, la ignorancia, la enfermedad, la inercia y el sistema de partido único.[14]

[12] Karl Loewenstein, *La "presidencia" fuera de los Estados Unidos*, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año II, núm. 5, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1949, p. 20.

[13] Paolo Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, p. 103.

[14] S. A. de Smith, *The new Commonwealth and its constitutions*, Londres, Stevens and Sons, 1964, pp. 236-237 y 240.

Los sistemas presidenciales en América Latina se basaron en el norteamericano, pero las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vía de desarrollo, hacen que hayan evolucionado en forma diferente. En América Latina no existe una verdadera separación de poderes y, en la mayoría de los países que la integran, los poderes legislativos se han subordinado al ejecutivo.

El gran problema ha consistido por una parte en que el presidente debe contar con las facultades que se requieren en un país en vías de desarrollo y, por la otra, en que han de serle señaladas limitaciones para que no caiga en la arbitrariedad y se respeten las libertades de los individuos. Se ha intentado, más que limitar el poder del presidente a través de un equilibrio con el poder legislativo, ponerle límites en el tiempo.[15]

Se ha definido a los sistemas presidenciales en América Latina, haciendo resaltar las características de un *estricto predominio del presidente* y un *papel político importante asumido por el ejército,*[16] lo que ha llevado a la doctrina a hablar de un *neopresidencialismo* cuyos rasgos relevantes son la existencia de un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente, y la subordinación del legislativo al ejecutivo; diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales.[17]

Las notas anteriores no se dan con la misma intensidad en todos los países latinoamericanos, porque entre ellos hay desemejanzas, tanto si los analizamos desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista económico, político y social, y por ello Loewenstein clasificó los sistemas presidenciales en América Latina en tres clases, a saber:

a] presidencialismo puro, aquellos que tienen las características que hemos señalado como distintivas del sistema. Aquí colocó a México;

b] presidencialismo atenuado, donde el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete, y

c] aquellos donde se ha tratado de disminuir la influencia del ejecutivo, ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose el ejecutivo colegiado.[18]

A su vez, Gómez se refiere a los ejecutivos latinoamericanos, dis-

[15] Jacques Lambert, *América Latina,* Barcelona, Ed. Ariel, 1970, pp. 54-58, 514-516.

[16] Paolo Biscaretti di Ruffìa, *op. cit.,* p. 103.

[17] Karl Loewenstein, *La "presidencia" fuera de los Estados Unidos, op. cit.,* p. 55.

[18] Karl Loewenstein, *ibid.,* pp. 22-24.

tinguiendo entre: a] el presidente constitucional, b] el caudillo demagógico, c] el guardián militar y d] el caudillo paternalista.[19]

Así, queda claro que hay diferencias entre los diversos sistemas presidenciales de América Latina; pero la similitud entre ellos puede encontrarse en el predominio del ejecutivo y en la colaboración de los poderes cuyas pautas principales son señaladas por el propio ejecutivo. André Hauriou ha afirmado que el régimen de tipo presidencial permite un encuadramiento más autoritario del país,[20] y esta afirmación parece verificarse, en parte, cuando contemplamos que varios países se han decidido por el sistema presidencial, o han pasado a él, después de una experiencia parlamentaria, como una forma de configurar un ejecutivo más fuerte.[21]

El problema del sistema presidencial en América Latina implica el problema de todo su sistema político, y en el fondo se encuentra la vieja preocupación de cómo armonizar la libertad y el orden, la libertad y la autoridad;[22] cómo limitar un poder que ha crecido en tal forma que determina el destino del país y, en buena parte, las libertades de sus habitantes.

Dentro de este esquema se encuentra la difícil problemática del sistema presidencial en México.

[19] R. A. Gomez, *Government and politics in Latin America,* Nueva York, Random House, 1965, pp. 90-98.

[20] André Hauriou, *Derecho constitucional e instituciones políticas,* Barcelona, Ed. Ariel, 1971, p. 839.

[21] Véase Jorge Carpizo, *Lineamientos...*, *op. cit.,* pp. 63-64 y André Hauriou, *op. cit.,* p. 838.

[22] Karl Loewenstein, *La "presidencia"...*, *op. cit.,* p. 64.

II. PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO

1. LAS CAUSAS

Característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el estado. Esta afirmación resulta cierta lo mismo en los países capitalistas que en los socialistas o comunistas. Esta afirmación resulta cierta igual en los sistemas presidenciales que en los cuasi presidenciales, parlamentarios, de gabinete o de gobierno congresional. Las facultades de decisión se han ido concentrando en el poder ejecutivo, y en este sentido la aseveración es válida tanto para Brejnev como para Carter, para Castro como para Geisel, para Beguin como para Sadat.

Lo que caracteriza al gobierno contemporáneo es la existencia de un ejecutivo fuerte o muy fuerte. MacGregor Burns afirma que los siglos XVI y XVII se distinguieron en el mundo occidental por el gobierno de monarcas muy poderosos que centralizaron el poder, que el siglo XVIII fue la época de las asambleas populares y las legislaturas, que el XIX y los principios del XX se señalan por la formación de los partidos, y se pregunta si actualmente, en todo el mundo, estamos entrando en una etapa de gobierno ejecutivo.[1]

Ahora bien, debemos inquirir cuáles son los factores que han configurado en todas partes del mundo, sin que importe el sistema político y de gobierno, un ejecutivo fuerte que es el centro del sistema político.

Antes de entrar a contemplar el problema expuesto, citemos a Hamilton quien, en *El federalista,* diáfanamente expuso: "Un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno. Dando por supuesto, por consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrán en que es necesario un ejecutivo enérgico, únicamente falta investigar qué ingredientes constituyen esa energía, hasta qué grado es factible combinarlos con esos otros elementos que aseguran el mantenimiento del gobierno

[1] James MacGregor Burns, *Gobierno presidencial,* México, Ed. Limusa Wiley, 1967, pp. 416-417.

republicano y en qué medida caracteriza dicha combinación el plan elaborado por la convención. Los ingredientes que dan por resultado la energía del ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento; cuarto, poderes suficientes. Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria."

De la transcrita exposición de Hamilton se puede concluir que el ejecutivo debe ser fuerte y enérgico, pero que al mismo tiempo los ciudadanos deben vivir tranquilos porque el ejecutivo depende del pueblo y debe ser responsable de sus actos.[2]

Ahora regresemos a la contestación de la pregunta pendiente. André Hauriou se refiere a la *hipertrofia* del ejecutivo respecto al legislativo, y señala para ello cuatro razones: a] *los problemas de defensa,* que incluyen incluso la supervivencia del grupo nacional y que se presentan más difíciles que en otras épocas; b] *la socialización tecnocrática* de Occidente que necesita de técnicos, siendo el ejecutivo quien cuenta con ellos; c] *los medios modernos de análisis, información o control de la opinión pública,* que permiten al ejecutivo precisar mejor la cronología para la toma de decisiones, y d] el disfrute por el ejecutivo, de una *delegación directa de la soberanía nacional* al ser electo por sufragio universal.[3]

Por su parte, Antonio Carro Martínez asienta que el robustecimiento del ejecutivo se debe principalmente a tres funciones: a] el poder total de la fuerza militar en manos del ejecutivo, como consecuencia de las dos guerras mundiales, b] la diplomática y c] la planificación y, como corolario, la concentración del poder económico.[4]

[2] Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El federalista,* México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 297-298.

[3] André Hauriou, *op. cit.,* pp. 677-678.

[4] Antonio Carro Martínez, *La primacía del poder ejecutivo en el estado contemporáneo,* en *Revista de Estudios Políticos,* núm. 98, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, pp. 114-116. Textualmente afirma: "Obsérvese, simplemente, cómo se ha robustecido el ejecutivo a través de tres tipos de funciones durante las últimas décadas.

"En primer lugar, la función militar es una incumbencia del estado desde que los primitivos dejaron de verse obligados a llevar continuamente armas —según afirmaba Tucídides— porque de su defensa personal se encargó la comunidad. La función militar es, pues, tan antigua como las mismas organizaciones políticas y en todo momento histórico el poder político ha tenido que tener siempre respaldada su autoridad moral por la fuerza militar... pero las dos guerras totales del siglo que vivimos han provocado el nacimiento de un correspondiente poder total y nadie más caracterizado para su mantenimiento que el ejecutivo. En todo caso está demostrado que la función de defensa nacional es típica del ejecutivo, y es que en los momentos difíciles

Para Héctor Fix-Zamudio, los elementos que fortalecen la supremacía del ejecutivo son: a] los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social, y b] los factores sociopolíticos que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales.[5]

Joseph LaPalombara indica que la concentración de poderes en el ejecutivo se debe principalmente a: a] las emergencias nacionales, b] los poderes de emergencia que las constituciones depositan en el ejecutivo, c] las reformas constitucionales que han alterado la distribución de competencias entre el ejecutivo y el legislativo, d] el creciente número y la complejidad de la política y los problemas del gobierno, e] el aumento de la intervención gubernamental, f] la inclinación ideológica a un concepto de ejecutivo fuerte y centralizado y g] el arraigado impulso humano para otorgarle liderazgo a una sola persona.[6]

César Enrique Romero afirma que los principales factores para el crecimiento del poder ejecutivo son: a] la frecuencia de los estados de emergencia, b] las atribuciones militares, c] la dirección de las relaciones internacionales, d] la política y los programas de progreso económico y social, e] la dirección burocrática, f] la delegación de facultades legislativas, g] la crisis del parlamento y de los partidos políticos, h] la decadencia del federalismo, i] la lucha contra los gru-

quien salva a un país no es ni el parlamento ni los jueces sino la minoría que actúa, decide, manda y gobierna.

"En segundo lugar, la función diplomática, ya sea su fin evitar la guerra, preparar la paz, el desarme o el gobierno supranacional supone un complejo de negociaciones y decisiones en el exterior. Pues bien, quien representa al estado en sus relaciones internacionales es el jefe del ejecutivo; ante él acreditan las potencias extranjeras sus embajadores, y en su nombre se negocian y firman tratados... puede provocar la guerra ordenando a sus ejércitos invadir el territorio enemigo y, frente al hecho internacional consumado sería difícil poder parar la acción bélica con explicaciones de que la constitución no otorga facultades tan amplias al ejecutivo.

"Se ha querido dejar en tercer y último lugar a la función de planificación. Es, sin duda, la palanca más importante para que en los últimos tiempos se haya encumbrado el ejecutivo... La planificación supone concentración del poder económico, y esta concentración se produce en el tronco medular del poder, que es el ejecutivo. El poder económico no puede diluir sus competencias, pues precisa de mucha agilidad y pocas trabas."

[5] Héctor Fix-Zamudio, *Supremacía del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano*, en *Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Cuadernos de Derecho Comparado, núm. 6, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1967, pp. 176-177.

[6] Joseph LaPalombara, *op. cit.*, p. 211.

pos de presión, j] el liderazgo y la jefatura del estado, k] el progreso técnico y científico, l] la masificación e industrialización de la sociedad contemporánea y m] la planificación.[7]

Para F. Jorge Gaxiola, dos han sido las causas del crecimiento del ejecutivo: a] la planificación y el intervencionismo en materia económica y b] los graves peligros internacionales.[8]

Corwin, refiriéndose a los Estados Unidos de América, manifiesta que la presidencia actual es el resultado de: a] la aceptación social de la idea de que el gobierno debe ser activo y reformista y no un simple protector del orden establecido, b] el derrumbe del federalismo legislativo, c] el derrumbe del principio de la división de poderes como definición de la relación que debe existir entre el congreso y el ejecutivo en la creación de las leyes, d] el derrumbe del principio de que el poder legislativo no puede delegar sus facultades, e] el efecto de las dos guerras mundiales sobre las atribuciones del presidente como comandante en jefe y de su papel en las relaciones internacionales.[9]

Ahora bien, las causas del fortalecimiento del poder ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país y su situación económica, política, social, cultural; sin embargo, encontramos factores que han influido en casi todos los países en el fenómeno contemporáneo de un poder ejecutivo predominante: los problemas económicos, sociales y de planeación; los problemas de defensa y militares; su papel en las relaciones internacionales; la delegación de facultades legislativas, y el control de la opinión pública a través de los medios masivos de información.

El predominio del poder ejecutivo se refleja hasta en la colocación que se le da en las constituciones: ha sido tradicional que los artículos que se refieren al poder legislativo, como el primero de los poderes, como el representante de la soberanía popular, antecedan a aquellos que estructuran al ejecutivo. Empero hasta esto se está modificando. En Francia, el país forjador de la idea de soberanía y de

[7] César Enrique Romero, *El poder ejecutivo en la realidad política contemporánea*, en *Jurisprudencia Argentina*, año XXV, núm. 1393, Buenos Aires, 1962, p. 2.

[8] Jorge F. Gaxiola, *La presidencia de la república*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XIII, núm. 49, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1963, p. 48.

[9] Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 358. Interesante es el listado que de los poderes que han hecho una fuerza independiente de tremendo impacto al presidente norteamericano, realiza Herman Finer, *The presidency: crisis and regeneration*, Chicago, The University of Chicago Press, 1974, p. 118. Paolo Biscaretti di Ruffìa, *op. cit.*, p. 104, presenta los elementos que han reforzado al poder ejecutivo en América Latina.

las asambleas populares, en su constitución de 1958, después del título sobre "La soberanía", se norma lo relacionado con el poder ejecutivo y posteriormente se regula al poder legislativo.[10]

Dentro de este panorama, no debemos olvidarnos de un dato interesante en el contexto de América Latina: José Miranda realizó un estudio sobre las *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina (1945-1956)*[11] y en él se refiere al *debilitamiento y constricción que el ejecutivo* sufrió en los países de esta región durante la década que estudia, y que fueron las principales armas en la lucha contra el caudillismo.[12] Miranda llegó a la anterior conclusión, porque algunos países latinoamericanos introdujeron el principio de no reelección sucesiva, fijando sanciones si se infringía dicha norma; además, en ellos se ampliaron los casos de inelegibilidad para ocupar la presidencia y la vicepresidencia; se concedió al congreso la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, facultad que antes de la reforma sólo poseía el presidente de la república; se suprimió la atribución presidencial de aplazar y prorrogar las sesiones de las cámaras; se concedió al legislativo el señalamiento de las funciones de los ministerios, y se estableció un mayor control de los ministros y de algunos aspectos económicos y hacendarios por parte del legislativo.[13]

Qué cierta resulta la afirmación de Lambert de que la primacía del poder ejecutivo no hay que buscarla únicamente en las constituciones, sino en la naturaleza de la sociedad y en los problemas políticos que confronta,[14] ya que en América Latina, aparte de las reformas y cambios de constitución que han acontecido desde 1956, los factores económicos y políticos otorgan al ejecutivo una gran fuerza y lo colocan por encima de todos los poderes o grupos con poder.

2. EN MÉXICO

En nuestro país, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza

[10] Al respecto puede consultarse Tomás Zamora Rodríguez, *op. cit.*, pp. 904-905.

[11] Publicado por el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1957, 309 pp.

[12] José Miranda, *op. cit.*, p. 278.

[13] José Miranda, *ibid.*, pp. 279, 282-283.

[14] Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 567.

clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema.

En opinión de Arturo González Cosío, las causas de un mayor poder en el ejecutivo mexicano son de índole diversa, a saber:

"1. La estructura del partido oficial, del que el presidente de la república es jefe indiscutible.

2. El debilitamiento de los caciques locales y regionales.

3. La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras.

4. El debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes.

5. La creciente centralización impositiva en asuntos fiscales.

6. El aumento de medios y vías de comunicación.

7. El crecimiento hipertrófico de la capital." [15]

Daniel Moreno afirma que el papel predominante del ejecutivo mexicano se debe: a] a dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español, b] a las facultades extraconstitucionales que tiene y c] a la existencia de un partido semioficial.[16]

Lambert manifiesta que en los países que tienen el sistema de partido único o de partido oficial y el presidente es el jefe del partido, ya no es necesario buscar otra razón para la preponderancia presidencial y, al exponer el caso de México, indica cómo la mayoría de los miembros del congreso pertenecen al PRI, partido que es dominado por el presidente. "La situación de los diputados de la mayoría presenta cierta analogía con la de los miembros de la cámara de los comunes inglesa, frente al primer ministro, con la diferencia de que en México no existe una auténtica oposición que cuente con una influencia real y que tenga posibilidades de alcanzar, algún día, el poder." [17]

[15] Arturo González Cosío, *Notas para un estudio sobre el estado mexicano*, en *México: cuatro ensayos de sociología política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, p. 139.

[16] Daniel Moreno, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Pax-México, 1972, pp. 402-403.

[17] Jacques Lambert, *op. cit.*, pp. 552-553. Al respecto puede consultarse Manuel Moreno Sánchez, *Crisis política de México*, México, Ed. Extemporáneos, 1970, pp. 42-43, quien encuentra que el sistema político mexicano tiene como notas relevantes: "Un instituto político como único partido, un presidente de la república como jefe supremo del partido y del gobierno, han sido las formas acabadas de la centralización político-administrativa que presenta nuestro desarrollo. El presidente no sólo designa a los funcionarios del gobierno federal, sino que señala a los que deben ser postulados como candidatos para los demás poderes de la federación, para los gobiernos locales y aun para los municipales. A esa fuerza, constituida por funcionarios gubernamentales, se fue uniendo posteriormente la de los dirigentes de los organismos

Para Andrés Serra Rojas toda la vida política de México gira alrededor del presidente por las siguientes causas: a] la ineficacia del poder judicial para oponerse a las violaciones de la ley realizadas por la administración pública, b] concentración de todas las cuestiones que desee conocer, c] el ejercicio de atribuciones constitucionales muy amplias e importantes y d] el ejercicio de actos más allá de la constitución y que inciden en toda la vida del estado.[18]

Manuel Camacho indica que las funciones que hacen tan poderoso al presidente mexicano son: a] ejercer sus poderes constitucionales, b] ser el jefe de la clase política, c] ser árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política, d] ser el vértice de la transmisión de poder y e] tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos.[19]

En mi criterio, las causas del predominio del presidente mexicano son:

a] Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

b] El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

c] La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.

d] La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

e] La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

f] La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

descentralizados y de las empresas de participación estatal. Todo ese impresionante volumen de funcionarios y empleados, depende del presidente de la república; él los designa y los remueve, les ordena y les determina los medios económicos para su acción..."

[18] Andrés Serra Rojas, *La función constitucional del presidente de la república*, en *El pensamiento jurídico de México en el derecho administrativo*, México, Lib. Manuel Porrúa, 1962, pp. 226-227.

[19] Manuel Camacho, *Los nudos históricos del sistema político mexicano*, en *Las crisis en el sistema político mexicano (1928-1977)*, México, El Colegio de México, 1977, p. 184.

g] La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.

h] Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

i] La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.

j] El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal.

k] Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

3. LA VISIÓN QUE SE TIENE DE LA PRESIDENCIA

El fortalecimiento del ejecutivo suscita, según B. Mirkine-Guetzevitch con quien estoy de acuerdo, el problema de la supremacía política y no constitucional del ejecutivo. Un ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando esté controlado, esté subordinado al sufragio universal,[20] y sus actos estén enmarcados dentro de la ley fundamental.

Hemos crecido dentro de regímenes de ejecutivos fuertes. Desde que nacemos hemos ido captando la existencia de un presidente poderoso, que pensamos que lo puede todo o casi todo. Es un ser muy lejano a uno, de carácter que casi podría considerarse mítico y de quien depende, en una buena parte, lo que le acontezca al país y a uno mismo.

En Estados Unidos de América se han realizado estudios muy interesantes sobre la actitud de los niños respecto al presidente de la república. En el realizado por Hess y Easton, con niños de primaria, se encontró que las dos figuras más importantes en la concepción política del niño son el policía local y el presidente, y hacia este último las actitudes son muy idealizadas, ya que "lo consideraban mucho más trabajador que la mayoría de los hombres; más honrado, teniendo más simpatía para la gente y sabiendo mucho más que todos. Como persona era *el mejor del mundo* para el 61% de los niños de segundo año; y tanto el mejor del mundo como *bueno* para todos ellos a excepción de una minoría ínfima. Lo veían

[20] B. Mirkine-Guetzevitch, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Ed. Reus, 1934, pp. 199-208.

como una figura potente, que desempeña la parte principal en la preparación de las leyes, con los congresistas como ayudantes y los gobernadores y alcaldes como subordinados. Los niños tienen ideas respecto al puesto, no nada más respecto al hombre. Existía, informan los citados autores, *una línea básica de expectaciones sobre la conducta y calificaciones del hombre que la ocupa o trata de ocuparla*." [21]

Otro estudio, realizado también con niños de primaria, en 1962, reveló que una gran mayoría ve al presidente como omnisapiente, omnipotente e infalible.[22] Y esta concepción de los niños perdura en muchos adultos.

Este siglo ha conocido ejecutivos muy fuertes, entre los que podemos mencionar a los dos Roosevelt, Nixon, Stalin, Franco, Churchill, Indira Gandhi, Mao Tse-tung, Perón, De Gaulle. Este último ya desde 1946 pugnaba por un presidente capaz de lograr que por encima "de las contingencias políticas sea establecido un arbitraje nacional que haga valer la continuidad en medio de las combinaciones. . ." [23] John F. Kennedy escribió[24] que la presidencia americana es una institución formidable, expuesta y misteriosa. Afirmó que es formidable porque es el punto de decisión último en el sistema político norteamericano; que es expuesta porque la decisión no se puede tomar en el vacío, ya que la presidencia está en el centro del juego de los intereses, presiones e ideas y es el torbellino en el cual los elementos de las decisiones nacionales son tomadas, y que es misteriosa porque la esencia de la decisión última permanece impenetrable para el observador y a menudo incluso para quien la tomó.

Así, dos grandes presidentes han creído en la grandeza de la institución presidencial, en el prestigio y la fuerza de la misma, y mucho hicieron en sus respectivos países por el fortalecimiento del cargo.

[21] Citado en James MacGregor Burns, *op. cit.*, pp. 394-395. Al respecto, muy interesante es la obra de Rafael Segovia, *La politización del niño mexicano*, México, El Colegio de México, 1975, 164 pp.

[21] Citado en James MacGregor Burns, *op. cit.*, pp. 394-395.

[22] Theodore C. Sorensen, *Watchmen in the night. Presidential accountability after Watergate*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1975, p. 140.

[23] Juan J. Trías, *Las concepciones del general De Gaulle sobre la presidencia de la república*, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 141-142, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1965, pp. 102-111. Al respecto, consúltese Marcel Waline, *Le parlement, le pouvoir exécutif et les partis politiques en fonction de la démocratie*, en *Revue Internationale de Droit Comparé*, año séptimo, núm. 2, París, 1955, pp. 396-397.

[24] En el prólogo de la obra de Theodore C. Sorensen, *Decision-making in the White House*, Nueva York, Columbia University Press, 1963, p. XI.

4. DOS CONCEPCIONES

Theodore Roosevelt creó la llamada *teoría de la administración,* en la cual afirmó que el poder ejecutivo se halla limitado solamente por restricciones y prohibiciones específicas contenidas en la constitución o impuestas por el poder legislativo sobre sus poderes constitucionales. Es decir, que el presidente puede actuar con gran libertad y amplitud, a menos que se encuentre expresamente con una restricción o prohibición. Roosevelt agregó que el presidente no sólo tiene el derecho sino también el deber de hacer todo aquello que requieran las necesidades de la nación, a menos que existiese alguna prohibición, y sobre esta base declaró que no había usurpado el poder, sino que había ampliado notablemente el uso del poder ejecutivo.[25]

William H. Taft tuvo una concepción diferente y contraria a la del primer Roosevelt, ya que para Taft el presidente no puede ejercer ninguna facultad que no proceda "justa y razonablemente de alguna concesión de poder o se encuentre debidamente implícita e incluida, como adecuada y necesaria, en una concesión expresa".[26]

Respecto a México no es aplicable la teoría de Roosevelt, porque la constitución mexicana se basa en el principio de que hay que distinguir entre poder constituyente y poderes constituidos, y estos últimos son poderes con facultades expresas y limitadas. El poder ejecutivo no puede actuar más allá de las facultades que le otorgan la ley fundamental y las leyes; no puede salirse de este marco de referencia, y si lo hace su actuación es inconstitucional o ilegal.

Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial son poderes con facultades limitadas. La constitución los crea, los organiza y les otorga sus atribuciones, y no pueden actuar sin fundamento constitucional o legal. Es más, este principio constituye en el orden jurídico mexicano una garantía individual.

[25] Citado por Edward S. Corwin, *op. cit.,* p. 166.
[25] Citado por Edward S. Corwin, *op. cit.,* p. 166.
[26] William Howard Taft, *The president and his powers,* Nueva York, Columbia University Press, 1967, pp. 139-140.

III. MÉXICO: PRESIDENCIALISMO PURO

1. OPINIONES SOBRE EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

La constitución mexicana estructura un sistema presidencial con todas las características que conforman a éste y que ya hemos enunciado, y podemos calificarlo de puro porque no contiene ningún matiz o elemento parlamentario, tal y como más adelante analizaremos. Antes de comenzar el examen de por qué en México contamos con un sistema presidencial puro, repasemos algunas opiniones que se han vertido sobre el presidencialismo mexicano:

a] *Los especialistas:* Daniel Moreno encuentra en nuestro ejecutivo una reminiscencia prehispánica, con poderes casi mágicos, adhiriéndose a la afirmación de que en México tenemos un *emperador sexenal.*[1]

Para Daniel Cosío Villegas el poder del presidente aumenta mucho por la creencia, general entre los mexicanos de cualquier clase social, de que puede resolver cualquier problema "con sólo querer o proponérselo". Afirma que México es la única república del mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta: "Y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la familia revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal."[2]

Para Jorge Montaño el presidente es el centro indisputable de la pirámide política, siendo no sólo el jefe del poder ejecutivo sino de todo el sistema, y aceptándose que al ser el centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio.[3]

Para Alberto G. Salceda el presidente es el centro y la clave de toda la estructura política, ya que: "La magnitud de sus poderes de hecho lo colocan en posición tan eminente que sólo puede ser comparada a la de los más poderosos monarcas absolutos que ha conocido la historia. Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limi-

[1] Daniel Moreno, *Síntesis del derecho constitucional,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, p. 40.

[2] Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano,* México, Joaquín Mortiz, 1972, pp. 30-31.

[3] Jorge Montaño, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos,* México, Siglo XXI, 1976, p. 86.

taciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el federalismo, por el parlamentarismo, por la división de poderes y por el régimen de partidos. En las manos del presidente están todos los bienes y todos los males de la nación, y por ello, el pueblo lo espera todo de él y todo lo puede temer de él. A él se le pide la solución de los grandes problemas nacionales y el remedio de los más pequeños defectos municipales, y a él se atribuyen el mérito de todos los éxitos y la culpa de todos los fracasos. De aquí la radical importancia del sistema que se establezca para la designación del presidente de la república, pues este sistema tiene todo el valor de una ley de sucesión al trono en un estado monárquico." [4]

Patricio E. Marcos, Jacqueline Peschard y Carmen Vázquez asientan que tanto en los juristas, los politólogos y sociólogos, parece dominar la idea de que el presidente es una especie de monarca absoluto, cuando no un dictador constitucional.[5]

En la revista *Análisis Político* se afirma que el presidencialismo mexicano tiene cuatro bases: la constitucional, la militar, la del control político y la económica.[6]

b] *Los no especialistas:* Para Octavio Paz, el presidente es dueño del PRI y de los medios de información, y tiene facultades casi ilimitadas para usar los fondos federales. "Lo extraordinario es que con semejantes poderes nuestros presidentes no hayan sido ni Calígulas, ni Nerones. La razón reside, quizá, en los largos años de disciplina y adiestramiento que el PRI impone a sus fieles. Aparece de nuevo la relación orgánica entre la institución presidencial y el partido. Desde su origen fueron y son realidades complementarias." [7]

Para Carlos Fuentes, en la cima del sistema se encuentra el presidente de la república, que es institución más que hombre, y sacerdote de un rito más que institución, él asume con el cargo una tradición que proviene de los emperadores aztecas, de acuerdo con la mitificación popular.[8]

c] *Los extranjeros:* Para Pablo Neruda el presidente es un empe-

[4] Alberto G. Salceda, *La elección del presidente de la república,* en *Revista de la Facultad de Derecho de México,* t. II, núm. 6, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1952, p. 35.

[5] Patricio E. Marcos, Jacqueline Peschard, y Carmen Vázquez, *El presidencialismo mexicano como fábula política,* en *Estudios Políticos,* vol. I, núm. 3-4, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, p. 34.

[6] *El presidencialismo mexicano,* en *Análisis Político,* vol. 5, núm. 25, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1976, p. 195.

[7] Octavio Paz, *Posdata,* México, Siglo XXI, 1970, p. 55.

[8] Carlos Fuentes, *Tiempo mexicano,* México, Joaquín Mortiz, 1971, p. 70.

rador azteca, mil veces más intocable que la familia real inglesa, y afirma que México vive la democracia más dictatorial que puede concebirse.[9]

Para Jacques Lambert, México ha vivido un régimen de preponderancia presidencialista estable, que es muy autoritario, pero que está lejos de ser un régimen de espíritu dictatorial o totalitario.[10]

Para James L. Busey, el presidente mexicano es el patrón político de toda la república y, en un sentido político, México es su hacienda. El presidente representa la imagen del padre y del jefe para todos los habitantes del país.[11]

De las opiniones anteriores se recoge la idea de un presidente muy poderoso y fuerte, que tiene múltiples facultades y que casi todo lo puede; que sus poderes son casi ilimitados y que su figura adquiere un carácter mítico. A tratar de tener una idea más precisa de qué es el sistema presidencial mexicano, qué puede, dónde puede y qué no puede hacer un presidente en México, se dedica la atención en este trabajo, para procurar llegar a conclusiones que nos permitan acercarnos a qué es realmente el régimen presidencial mexicano en nuestros días.

2. SUPUESTOS MATICES PARLAMENTARIOS

La constitución mexicana de 1917 estructura un sistema presidencial puro, sin ningún matiz parlamentario. Sin embargo, varios autores han pretendido que nuestro régimen presidencial, desde el ángulo constitucional y jurídico, contiene algunos elementos parlamentarios.[12] Felipe Tena Ramírez, distinguido constitucionalista y autor de un muy importante tratado sobre la materia, también encuentra dichos matices parlamentarios, aunque afirma que son puramente formales, pues no alteran en nada el sistema presidencial asentado en la ley

[9] Pablo Neruda, *Confieso que he vivido. Memorias*, México, Seix Barral, 1974, pp. 230-231.

[10] Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 533.

[11] James L. Busey, *Latin America: political institutions and processes*, Nueva York, Random House, 1964, p. 29.

[12] Enrique González Flores, *Manual de derecho constitucional*, México, Textos Universitarios, 1965, pp. 149-150; Arturo González Cosío, *op. cit.*, pp. 137 y 145; Evangelina A. Castro, *Estructura y funciones del ejecutivo gubernamental mexicano*, en *Revista del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo*, núm. 20-21, México, 1963, p. 76. En cambio, Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 136, y Miguel de la Madrid Hurtado, *Estudios de derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, p. 141, afirman que México tiene un sistema presidencial puro.

fundamental; en ninguno de esos matices el ejecutivo queda subordinado al legislativo.[13]

En principio es irrelevante si la constitución admite algunos elementos parlamentarios o no, si el resultado político del sistema es una concentración de facultades en el ejecutivo, rompiéndose el equilibrio con el poder legislativo, y claudicando éste de su función de control hacia el ejecutivo; a pesar de ello, desde el punto de vista teórico debe tenerse una idea precisa de la estructuración jurídico-constitucional, ya que ésta, llegado el momento, puede influir en la realidad; pero aunque así no fuera, el jurista no debe confundir los elementos teóricos. Por ello vamos a examinar los supuestos matices parlamentarios en el régimen presidencial mexicano, ejercicio que ya en otra ocasión hemos efectuado.[14]

Durante este siglo, en México, en varias ocasiones se ha querido oscilar hacia el sistema parlamentario, quizá porque se ha considerado —inocentemente— que él ayudará a que el juego político se acerque más a un concepto de democracia. En el propio constituyente de 1916-1917 encontramos iniciativas en este sentido,[15] y posteriormente se insistió en la idea.[16] Parece ser que se ha visto en el funcionamiento del parlamentarismo un mayor margen de expresión política y tal vez un debilitamiento en el papel que juega el ejecutivo, sin meditarse que el lugar del ejecutivo en el sistema político se debe a causas políticas, económicas, sociales, por medio de las cuales el mecanismo jurídico de las relaciones entre los poderes se puede ver rebasado. En otras palabras, no se es más o menos democrático porque se tenga un sistema presidencial o parlamentario,

[13] Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano,* México, Ed. Porrúa, 1972, pp. 249 y 257.

[14] Jorge Carpizo, *La constitución ... op. cit.*, pp. 352-358.

[15] *Diario de los debates del congreso constituyente, 1916-1917*, México, Ediciones de la comisión nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la revolución mexicana, 1960, t. II, pp. 603 y 609.

[16] Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, pp. 42-43: en diciembre de 1921, "Un grupo de diputados de ese partido [el Liberal Constitucionalista] presentó en la cámara una iniciativa para reformar la constitución de modo de instaurar en México un régimen parlamentario de gobierno. Según ella, el presidente de la república seguiría siendo electo popularmente; pero el 'primer ministro' y los secretarios de estado serían designados por el congreso de ternas que para cada caso le sometiera el presidente." Es verdad que desde junio de 1918, en ocasión de las elecciones de una nueva legislatura federal el PLC lanzó todo un programa que debían aceptar y sostener sus candidatos a diputados y senadores, y en el cual figuraba "el establecimiento del régimen parlamentario de gobierno"

sino que el análisis debe ser efectuado respecto al equilibrio que ha de existir entre los poderes políticos y los controles mutuos operantes entre ellos.

Los matices parlamentarios que los autores encuentran en nuestra constitución, los localizan principalmente en los artículos 92, 93, 29, 66, 84 y 85, y 71. Examinémoslos.

3. EL REFRENDO

El artículo 92 de la constitución construye la institución denominada refrendo, y a la letra dice: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente relativos al gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serán enviados directamente por el presidente al gobernador del Distrito y al jefe del departamento respectivo."

El refrendo, en cuanto formalidad de cancillería, tiene su origen en las antiguas monarquías asiáticas y lo que persiguió fue autentificar el sello del monarca y que la decisión no fuera una expresión arbitraria de poder personal.[17]

Más cercanos en el tiempo, los antecedentes de nuestro refrendo son la constitución francesa del 3 de septiembre de 1791 y la española de 1812. En estas constituciones los ministros no podían ser miembros del poder legislativo, lo que ya implicaba un distanciamiento con el sistema parlamentario. Además, la constitución francesa asentó que el rey gobierna con sus ministros, es decir, no gobierna solo, y es únicamente el rey quien los nombra y quien los puede sustituir, dependiendo los ministros por tanto sólo de él.[18]

El refrendo pasó al derecho constitucional mexicano y no tenemos mayores antecedentes de lo que se persiguió con su establecimiento, aunque lo podamos deducir, porque a pesar de que quedó plasmado en el artículo 17 del acta constitutiva de 1824, no hubo mayor debate sobre él. Fue José María Luis Mora quien solicitó que el refrendo quedara en el acta, ya que el artículo del proyecto de acta que lo consagraba había sido suspendido y éste era una figura ju-

[17] Maurice Hauriou, *Derecho público y constitucional,* Madrid, Instituto Editorial Reus, s. f., p. 448.

[18] Antonio Martínez Báez, *El ejecutivo y su gabinete,* en *Revista de la Facultad de Derecho de México,* t. II, núm. 6, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1952, pp. 59-62.

rídica importante "porque es una salvaguardia de las leyes y una traba al poder ejecutivo al no poder éste expedir órdenes o decretos sin la firma del secretario respectivo". Zavala, Cañedo y Bustamante apoyaron a Mora.[19] En los debates de la constitución de 1824, tampoco se suscitó mayor discusión al respecto.[20]

Ahora bien, ¿qué papel juega el refrendo en el sistema presidencial mexicano?

Gabino Fraga ha realizado un serio y bien documentado estudio sobre esta institución. Dice el tratadista citado que a primera vista en un régimen presidencial, el refrendo tiene por misión dar autenticidad a los actos que certifica, y que esta suposición se ve reforzada por dos argumentos: a] que el goce y ejercicio de todas las facultades ejecutivas las posee el presidente y b] que el presidente puede nombrar y remover libremente a los secretarios de estado.

Sin embargo, señala la existencia de argumentos en contra del punto asentado en el párrafo anterior: I] que el refrendo viene de la constitución de Cádiz, donde se quiso limitar el poder del monarca, y que tal idea parece ser la que inspiró al constituyente de Querétaro; II] que si la función del secretario de estado fuera exclusivamente certificante, no se encontraría la razón por la cual se excluye a los jefes de departamentos administrativos; III] que la constitución establece prácticamente la irresponsabilidad del presidente (artículo 108: ordena que durante el tiempo de su mandato únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común) y, por tanto, que la responsabilidad del ejercicio de las facultades del poder ejecutivo recae en los secretarios de estado. Así, el mencionado funcionario para evitar caer en la responsabilidad de refrendar una ley anticonstitucional, debe negarse a solidarizarse con esa norma.

Fraga concluye que: "Las funciones del refrendo dentro de nuestra legislación, se asemejan a las que desempeña dentro del régimen parlamentario, puesto que además de constituir una limitación material a la voluntad del presidente es la base de la responsabilidad ministerial. Sin embargo, ambas funciones las realiza de modo imperfecto, puesto que la falta de conformidad de un secretario no impide al presidente que lleve a cabo su determinación, pues con la facultad que tiene para remover libremente a sus secretarios, podrá

[19] *Crónicas del acta constitutiva de la federación*, México, Comisión para la conmemoración del sesquicentenario de la república federal y el centenario de la restauración del senado, cámara de diputados, 1974, p. 586.

[20] *Crónicas de la constitución federal de 1824*, México, Comisión para la conmemoración del sesquicentenario de la república federal y el centenario de la restauración del senado, cámara de diputados, 1974, pp. 626 y 771.

sustituir al reacio con otro que esté dispuesto a refrendar. Por otra parte, aunque con el refrendo el secretario contrae responsabilidad, ésta es prácticamente nugatoria, porque dada la fuerza del ejecutivo, un procedimiento para exigirla sólo podría instaurarse cuando hubiera discordancia entre el presidente y el secretario, que es precisamente el caso en que no existe tal refrendo." [21]

A pesar de la autoridad de Fraga, no estamos de acuerdo con él, pues creemos que la función del refrendo en nuestro régimen presidencialista está muy alejada de aquella que desempeña en el sistema parlamentario, ya que en éste la "voluntad personal del ministro refrendatario" es insustituible, porque en el sistema parlamentario, cuando menos en teoría, la designación y renuncia del gabinete dependen de la mayoría que existe en la cámara baja; en cambio, en el régimen presidencial nuestro, el secretario que se niega a refrendar el acto del presidente, es removido por éste de su puesto sin ningún problema: "por lo tanto, no implica en nuestro sistema una limitación insuperable, como el parlamentario; para ello sería menester que el presidente no hallara a persona alguna que, en funciones de secretario, se presentara a refrendar el acto. El refrendo, en el sistema presidencial, puede ser a lo sumo una limitación moral. . ." [22]

Ignacio Burgoa insiste en que, a través del refrendo, el secretario de estado es un simple autentificador de la firma del presidente que aparece en los actos en que éste interviene,[23] y Daniel Moreno declara que tal refrendo en nuestro sistema no tiene ninguna consecuencia; a lo más establecerá una diferencia jerárquica de los secretarios de estado respecto a los jefes de departamento que no tienen tal facultad.[24]

En nuestro sistema, la facultad de refrendo de los secretarios de estado está íntimamente ligada con la atribución del presidente de nombrarlos y removerlos libremente. Por tanto, jurídicamente, el refrendo entre nosotros cumple sólo una función formal de carácter certificativo, sin desconocerse que puede adquirir sentido político si un secretario de estado renuncia por negarse a refrendar, y sus razones son de peso. En este caso el efecto dependerá en mucho de las circunstancias y personalidad política del renunciante, así como

[21] Gabino Fraga, *Derecho administrativo,* México, Ed. Porrúa, 1962, pp. 184-186.

[22] Felipe Tena Ramírez, *op. cit.,* p. 251. Consúltese su interesante teoría sobre el refrendo en las pp. 249-254.

[23] Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano,* México, Ed. Porrúa, 1973, p. 868.

[24] Daniel Moreno, *Síntesis del derecho... op. cit.,* pp. 375-376. Sobre el refrendo puede consultarse Alexander T. Edelmann, *Latin American government and politics,* Homewood, Illinois, The Dorsey Press, 1969, p. 435.

del eco que logre en la opinión pública. Claro está que el secretario de estado que escogiera este camino, conoce que lo más probable es que simultáneamente se está suicidando políticamente.

No necesitan refrendo ni deben llevarlo los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el congreso, porque no son actos propios del presidente y éste, de acuerdo con nuestra constitución, está obligado a promulgar (publicar) las leyes. Además, por el dominio que el presidente tiene sobre los secretarios de estado, fácil le sería violar su obligación constitucional de promulgar las leyes, con sólo indicarles al secretario o secretarios respectivos que no refrenden. La práctica de que los secretarios de estado refrenden el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, es viciosa y debe desaparecer.

Así, por lo expuesto, el refrendo entre nosotros es una simple certificación que no implica ningún matiz parlamentario.

4. LOS INFORMES DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO

En el artículo 93 se ha querido encontrar otro matiz parlamentario. Los dos primeros párrafos de dicho artículo dicen: "Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos. Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de estado y a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades."

Este precepto tiene su antecedente en la norma 108 del *reglamento para el gobierno interior del congreso general* de 23 de marzo de 1824, que disponía que "cuando los secretarios fueren llamados por las cámaras o enviados por el gobierno, para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse", y podían los secretarios informar a las cámaras lo que creyeran prudente, antes que empezara la discusión y exponiendo los fundamentos de su pensar. El reglamento citado fue derogado por el de 1897, pero este último casi reprodujo las disposiciones de 1824 al respecto. El actual reglamento es muy amplio sobre este punto, yendo más allá de las disposiciones constitucionales,[25] ya que dispone que el presidente

[25] El reglamento para el gobierno interior del congreso general de los Es-

puede enviar a los secretarios a las cámaras o éstos asistir cuando quisieren e intervenir en las sesiones si se discute un asunto de su competencia.

Así, la facultad del congreso de llamar a los secretarios de estado cuando se discutía un asunto de su competencia, no se encontraba en la constitución de 1857 sino en el citado reglamento del congreso. Lerdo de Tejada, en la circular del 14 de agosto de 1867, proponía reformar la constitución para que los informes del presidente o de los secretarios se hicieran por escrito y no verbalmente, sugerencia que las reformas de 1874 no recogieron; pero el constituyente de 1917 aprobó exactamente lo contrario de lo que había propuesto Lerdo de Tejada.[26]

Los secretarios de estado informan de la situación que guarda su dependencia a través de una memoria, misma que el presidente sintetiza en su informe del 1º de septiembre.[27]

El segundo párrafo de este artículo 93 fue adicionado en 1974, ya que el precepto original sólo se refería a los secretarios de estado como funcionarios que podían ser citados por el congreso. Sin embargo, la costumbre constitucional era que no se les citara. En los últimos años ha sido normal ver a los secretarios de estado y a otros funcionarios importantes ser interrogados por el congreso sobre proyectos de leyes de su competencia. Como ejemplos podemos recordar al licenciado Mario Moya Palencia, secretario de gobernación, defendiendo la ley general de población, y al ingeniero Víctor Bravo Ahuja, secretario de educación pública, la ley orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana.[28]

tados Unidos Mexicanos, en sus artículos 53 y 54, dispone que: "Artículo 53. Los secretarios del despacho asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el presidente de la república o llamados por acuerdo de la cámara, en los términos que dispone la segunda parte del artículo 93 de la constitución; sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir cuando quisieren a las sesiones y, si se discute un asunto de su secretaría, tomar parte en el debate.

"Artículo 54. Cuando un secretario del despacho sea llamado al mismo tiempo por ambas cámaras, el presidente de la república podrá acordar que concurra primero a la que sea más necesaria o conveniente, y después a la otra." Sobre estos puntos, véase Antonio Martínez Báez, *El presidencialismo mexicano en el siglo xix,* sobretiro de la *Revista Historia de América,* núm. 63-64, México, 1967, pp. 70-71.

[26] Felipe Tena Ramírez, *op. cit.,* p. 256.

[27] Al respecto se puede consultar Ignacio Burgoa, *op. cit.,* pp. 869-870; y Serafín Ortiz Ramírez, *Derecho constitucional mexicano,* México, Ed. Cultura, 1961, p. 463.

[28] Jorge Carpizo, *México, poder ejecutivo: 1950-1975,* en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, pp. 89-90.

Ahora bien, se ha afirmado que este artículo nos podría llevar a un sistema parlamentario si el presidente, ante críticas excesivas del congreso a un secretario, le pidiera la renuncia.[29] No estoy de acuerdo con esta afirmación, porque el presidente es completamente libre de hacer caso o no de las críticas que el congreso pueda hacer de uno de sus secretarios, ya que éstos sólo son responsables políticamente ante el presidente y no ante el congreso. En la realidad mexicana, el congreso no acostumbra hacer críticas a los secretarios de estado. En el sexenio del licenciado Díaz Ordaz, el licenciado Uruchurtu fue ratificado como jefe del departamento del distrito federal para su tercer período, y presentó su renuncia después de críticas que recibió en la cámara de diputados por actuaciones que antes había realizado con cierta frecuencia: claro fue que la cámara de diputados no había actuado de *motu proprio,* y que ése había sido el camino que el presidente había escogido para eliminar a un político importante y de prestigio.

Así, repito, el artículo 93 no implica ningún matiz parlamentario ya que los secretarios de estado son únicamente responsables ante el presidente.

5. OTROS CASOS

También encuentran los autores elementos parlamentarios en:

a] El artículo 29 constitucional que se refiere a la suspensión de las garantías individuales y a las facultades extraordinarias para legislar. Más adelante me refiero a estos interesantes problemas; ahora sólo me preocupa subrayar que el presidente, antes de solicitar al congreso la suspensión de garantías individuales, deberá tener el acuerdo del consejo de ministros, expresión que únicamente encontramos en la constitución en esa ocasión y que no representa ningún toque parlamentario, ya que el llamado consejo de ministros no es responsable ante el congreso de la actitud que adopte, y a los secretarios de estado que se nieguen a aprobar tal medida el presidente los puede remover libremente dado que respecto a todos los integrantes de tal consejo tiene dicha facultad.[30]

[29] Francisco Ramírez Fonseca, *Manual de derecho constitucional,* México, Ed. Porrúa, 1967, p. 306.

[30] El artículo 6º de la "Ley orgánica de la administración pública federal" dispone que: "Para los efectos del artículo 29 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, el consejo de ministros se integrará con los secretarios de estado, los jefes de departamentos administrativos y el procu-

b] El segundo párrafo del artículo 66 constitucional que establece que: "Si las dos cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el presidente de la república."

Se ha afirmado que con criterio sutil podría decirse que esta disposición equivale a una especie de disolución del congreso por el ejecutivo. La verdad es que tal afirmación no se puede sostener, porque cosas muy diferentes son la disolución del parlamento y el precepto transcrito. Si el presidente pudiera disolver al congreso, tendríamos que concluir que en México no existe un sistema de gobierno presidencialista. Y en los regímenes donde el ejecutivo puede disolver al congreso, los ministros son responsables ante el legislativo, pues en cualquier sistema parlamentario ese control político tiene su correlativo.

En nuestro sistema, si el presidente se atreve a disolver al congreso, lo que realiza es un golpe de estado, situación que desgraciadamente ha acontecido en varias ocasiones en nuestra historia; incluso en el actual siglo, Victoriano Huerta ordenó disolver la cámara de diputados por la fuerza pública.

c] Los artículos 84 y 85 establecen que cuando existe falta absoluta del presidente, el congreso nombra a quien debe remplazarlo. Pero en esos preceptos tampoco se pueden encontrar visos de parlamentarismo, pues por ningún motivo la persona nombrada es responsable ante quien la designó, o sea ante el congreso. De este problema sobre sustitución presidencial nos vamos a ocupar con todo detalle en otro capítulo.

d] Por último, el artículo 71 otorga al presidente de la república facultad para iniciar leyes o decretos. Como el régimen presidencial clásico es el norteamericano y como la constitución de ese país no otorga al ejecutivo esa atribución —aunque en la práctica sí la tiene a través de dos medios: ya sea por conducto de un legislador amigo a quien le pida el servicio o de proyectos que anexa al informe anual que presenta al congreso— se ha pensado que es una faceta parlamentaria la disposición del artículo 71. Pero lo que acontece es que únicamente es otro aspecto de la cooperación de funciones. Y bueno es que el presidente posea la facultad de iniciar leyes o decretos, ya que por contar con un alto aparato técnico, se supone que es él quien puede presentar las mejores iniciativas de leyes.

En conclusión: ninguno de los aspectos que se han mencionado

rador general de la república, presidido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

implica matiz parlamentario en el sistema presidencial mexicano, ya que en ninguno de los casos en cuestión el presidente o el secretario de estado son responsables políticamente ante el congreso, es decir, el congreso no los puede remover. De aquí que nuestra ley fundamental configura un sistema presidencial puro.

IV. FUENTES DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

1. FUENTES

Cuando en 1824 se creó el sistema presidencial mexicano, éste no podía ser resultado de la tradición, sino que se trataba de un experimento político en nuestro país. De aquel entonces a nuestros días, el sistema presidencial se ha ido modificando a través de nuestras constituciones y, de acuerdo con reformas constitucionales y la costumbre, se ha conformado un régimen con características propias. Las fuentes del sistema presidencial configurado en 1824 son dos: la constitución norteamericana de 1787 y la constitución española de 1812.

En marzo de 1823, Esteban Austin redactó en inglés un proyecto de constitución para la república mexicana, en el cual mezcló elementos de las dos leyes fundamentales citadas en el párrafo anterior. Austin propuso el sistema presidencial y estableció que se podría remover al presidente del cargo por violación a la constitución o a las leyes, por malos manejos de fondos o por crímenes de alta traición. En el proyecto se creaban las secretarías de estado y del despacho, como colaboradoras del ejecutivo. En dicho proyecto se asentó que se deberían copiar de la constitución de Cádiz de 1812, los artículos 133 al 139 —formación de las leyes—, los 225, 226 y 227 —relativos a los secretarios de estado— y del 246 al 281 —respecto a la administración de justicia.[1]

Posteriormente, Austin redactó otro proyecto de constitución en el que reiteró el sistema presidencial, pero del cual excluyó lo concerniente a los preceptos de la constitución de Cádiz; este trabajo se lo entregó a Ramos Arizpe quien en parte se inspiró en él: "Algunas de sus semejanzas verbales nos lo revelan; pero también es cierto que esas semejanzas pueden explicarse por la inspiración común que ambos tuvieron en la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Como afirma Barker, el compilador del archivo de Austin y además su mejor biógrafo, el carácter de Ramos Arizpe

[1] Jorge F. Gaxiola, *Orígenes del sistema presidencial. (Génesis del acta constitutiva de 1824)*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. II, núm. 6, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1952, p. 27.

era demasiado enérgico para aceptar plan sin someterlo a su propio análisis." [2]

La influencia española se manifestó en el refrendo de los secretarios de estado para autentificar las leyes, reglamentos y actos del ejecutivo, así como en las relaciones entre éste y el congreso y en algunas fracciones del artículo que numera las atribuciones del presidente.[3]

Andrés Serra Rojas está de acuerdo con las afirmaciones hechas, ya que en un estudio que realizó sobre el texto original de la constitución mexicana de 1857, hizo notar el parecido entre los artículos 75 a 85 con el artículo II, sección I a IV de la constitución norteamericana, y así como otros artículos mexicanos sobre el poder ejecutivo tienen también, aunque con sello propio, su antecedente en la constitución del vecino del norte, los artículos 86 al 89 hallan su inspiración en el capítulo VI, artículos 222 y siguientes de la ley fundamental de 1812.[4] Sin embargo, en los tratadistas no hay unanimidad al respecto. Mario de la Cueva ha escrito que nuestro sistema de gobierno en 1824 siguió el establecido en la constitución de Cádiz, ya que se fijaron *escrupulosamente* las facultades del congreso y del presidente. Es decir, este tratadista afirma que el sistema mexicano en 1824 no fue presidencial ni parlamentario, sino que se estructuró conforme a los mecanismos de gobierno establecidos en la constitución española de 1812, que estuvo vigente en México y que por tanto fue conocida.[5]

No niego la influencia de la constitución española, pero en forma desapasionada tampoco es posible negar la influencia norteamericana, ya que salta a la vista.

El sistema presidencial configurado en 1824 subsiste en buena parte hasta nuestros días, dado que entre los sistemas de gobierno asentados en las constituciones mexicanas de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias. Se puede afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos principales respecto a la estructuración del poder ejecutivo, siendo las coincidencias más notorias las siguientes:

a] la existencia del veto como facultad del presidente,

b] el congreso dividido en dos cámaras,

[2] Jorge F. Gaxiola, *ibid.*, p. 31.

[3] Antonio Martínez Báez, El ejecutivo..., *op. cit.*, pp. 54-55.

[4] Andrés Serra Rojas, *La estructura del poder ejecutivo en el texto original de la constitución de 1857*, en *Boletín de Información Judicial*, año XII, núm. 118, México, Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales, 1957, pp. 367-368.

[5] Mario de la Cueva, *La constitución del 5 de febrero de 1857*, en *El constitucionalismo a mediados del siglo xix*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957, t. II, p. 1246.

c] un solo período de sesiones del congreso y

d] la forma para convocar al congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923.

En cambio, la constitución de 1857 estableció un sistema de gobierno diferente al de 1824, ya que sus características fueron las opuestas a las señaladas: no veto, congreso unicamaral y dos períodos de sesiones. En 1857, el centro de poder plasmado en la ley fundamental se encontraba en el órgano legislativo; las reformas de 1874 regresaron, en gran parte, a la estructura teórica que se había conocido en México desde 1824, misma que en buena medida recogió el constituyente mexicano de 1916-1917.[6]

2. EL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO

En el constituyente de Querétaro quedó claro que se dotaba constitucionalmente de amplias facultades al ejecutivo.[7] Algunos diputados afirmaron que se habían limitado las atribuciones del legislativo y ampliado las del ejecutivo, y que con esto se propiciaba que éste se pudiera convertir en un dictador. Recordemos únicamente dos intervenciones que se realizaron en la sesión de la tarde del 18 de enero de 1917.

El diputado Manjarrez declaró que: "...La revolución, señores diputados, debe entenderse bien que se hizo, y cuando se refiere a la parte política, en contra del poder ejecutivo, no se hizo en contra del poder legislativo, y como una razón voy a decir a ustedes lo siguiente: supongamos que cualquier revolucionario encontrara a un diputado de los que sirvieron a Porfirio Díaz o a Huerta; cuando más lo metería a la cárcel y a los pocos días ya estaría libre; pero a Porfirio Díaz, Victoriano Huerta o cualquier otro gobernante o jefe político de aquellos tiempos, indudablemente que se le formaría un

[6] Jorge Carpizo, *La estructura del gobierno en la constitución de 1824,* en *La constitución federal de 1824,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, pp. 67-68. Véase Antonio Martínez Báez, *El presidencialismo..., op. cit.,* pp. 69-70; y Marcos Armando Hardy, *La teoría del ejecutivo fuerte y la constitución mexicana de 1824,* en *Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,* año VIII, núm. 28, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1962, pp. 230, 237 y 240.

[7] Respecto a las ideas de Carranza sobre este punto, véase José María Calderón, *Génesis del presidencialismo en México,* México, Ed. El Caballito, 1972, pp. 95-96, 103, 107, 218 y 236-237; y el discurso inaugural de Carranza en el congreso constituyente de 1916-1917, en *Diario de los debates del congreso constituyente 1916-1917, op. cit.,* t. I, pp. 385 *ss.*

juicio sumario y se les colgaría. Pero, ya repito, señores, que en vez de venir a limitar las funciones del ejecutivo vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al legislativo. Y bien, señores: ya al legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideren que sean aprobados, y poniendo al legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta constitución llena de facultades para el ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al presidente de la república un dictador, y esto no debe ser." [8]

El diputado Pastrana Jaimes aseguró que: "...hemos maniatado al poder legislativo a tal grado que no será posible de hoy en adelante que ese poder legislativo pueda estar agresivo contra el presidente de la república o contra cualquier otro poder; pero esto no quiere decir que el absolutismo que tienen las cámaras lo vayamos a depositar en una sola persona; no quiere decir que porque no queremos dictadores, queramos un solo dictador. Lo que hemos hecho aquí al maniatar al poder legislativo, quedará incompleto si no procuramos también oponer una restricción, una barrera, un límite al poder ejecutivo. El ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra constitución, no es un poder absoluto, y a través de nuestra historia y conocimientos bien sabemos todos, y está en nuestra conciencia, que un poder absoluto es un poder débil, porque es un poder odioso, porque no descansa en la conciencia de los ciudadanos..." [9]

[8] *Diario de los debates del congreso constituyente 1916-1917, op. cit.*, p. 603.
[9] *Ibid.*, p. 604.

V. ORGANIZACIÓN DEL EJECUTIVO. I

1. EJECUTIVO UNITARIO

El artículo 80 de la constitución de 1917 dice que: "Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión en un solo individuo que se denominará 'presidente de los Estados Unidos Mexicanos'."

La expresión de supremo poder ejecutivo es una reminiscencia de otras épocas en que se acostumbró calificar de supremos a los poderes. Así, en los *Elementos constitucionales* de Rayón se menciona el "supremo congreso", y en la constitución de Apatzingán se habla de "supremo congreso", "supremo gobierno" y de "supremo tribunal de justicia". Lo único curioso es que actualmente sólo se hace énfasis en dicho adjetivo respecto al poder ejecutivo, habiendo desaparecido en lo referente al poder legislativo, pero subsistiendo en la expresión suprema corte de justicia.

En otras constituciones latinoamericanas también fue común calificar de supremos a los poderes, y hoy en día calificar al poder ejecutivo, y por tanto al presidente, de supremo implica únicamente que él es la cúspide de la pirámide administrativa;[1] pero el poder ejecutivo es sólo y exclusivamente el presidente de la república. Es decir, nuestro artículo 80 dispone que el poder ejecutivo es unitario.

En la actualidad, la gran mayoría de las constituciones asientan ejecutivos unitarios, aunque hay excepciones como el caso de Suiza, y no hace mucho también el de Uruguay.[2]

En México, en otros tiempos, se discutió ampliamente y hasta con calor si el poder ejecutivo debía ser unitario o colegiado: en el fondo del asunto vibraba la inquietud por no crear un ejecutivo fuerte. Los que se inclinaban por un ejecutivo colegiado lo que perse-

[1] Véase Benjamín Villegas Basavilbaso, *El poder ejecutivo. Valoración y análisis. Su práctica*, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año v, núm. 1, Montevideo, 1954, p. 20.

[2] Véase Héctor Gros Espiel, *El ejecutivo colegiado en el Uruguay*, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, núm. 133, 1964, pp. 164-167. Respecto al ejecutivo colegiado del Sudán, estructurado en la constitución provisional de 1956, véase Miguel Herrero de Miñón, *Nacionalismo y constitucionalismo. El derecho constitucional de los nuevos estados*, Madrid, Ed. Tecnos, 1971, p. 134.

guían era debilitar este poder. Actualmente, tal discusión ha sido superada en nuestro país. Se acepta el ejecutivo unitario y por décadas ha dejado de discutirse este problema. Empero, en otros países, en los años inmediatos anteriores se ha vuelto a plantear la posibilidad del ejecutivo colegiado: en Estados Unidos de América, Tuchman propuso un directorio de seis miembros cuya presidencia sería rotatoria, y Lerner la creación de un consejo de estado al que el presidente estaría obligado a consultar.[3] Lo anterior demuestra que estos temas, como en *Los espectros* de Ibsen, suelen regresar al tapete de la discusión política.

La constitución mexicana de Apatzingán encargó el poder ejecutivo a tres personas. Ha sido la única de nuestras constituciones que estructuró un ejecutivo colegiado, aunque, fuera del marco constitucional, cuerpos colegiados se han encargado del poder ejecutivo; como ejemplos podemos señalar: la regencia de Iturbide, O'Donojú, Velásquez de León, Yáñez y de la Bárcena en los albores de nuestra independencia, y el "supremo poder ejecutivo" integrado por Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria a la caída del imperio de Iturbide, y que gobernó del 30 de marzo de 1823 al 1 de octubre de 1824. José Iturriaga señala que son siete las ocasiones en que México ha sido gobernado por un ejecutivo colegiado.[4]

En los principios de nuestro constitucionalismo, tal y como afirmábamos, éste fue un tema muy importante: unidad o pluralidad del ejecutivo. En la propia convención de Filadelfia se propuso la existencia de un ejecutivo múltiple, no siendo muy claras las razones por las cuales no prosperó dicha idea,[5] aunque en *El federalista* se

[3] Arthur M. Schlesinger, Jr., *The imperial presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973, p. 382.

[4] José Iturriaga, *Los presidentes y las elecciones en México*, en *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, año IV, núm. 11 y 12, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1958, p. 12. Esas siete ocasiones son:

a. la "junta provisional gubernativa" emanada de los tratados de Iguala y Córdoba; se integró con 38 personas,

b. la "regencia del imperio" que se integró con 5 personas,

c. el triunvirato que se formó a la caída de Iturbide,

d. el triunvirato de finales del año de 1829,

e. el triunvirato de septiembre de 1847, que se formó cuando Santa Anna abandonó la ciudad de México por la proximidad de las tropas invasoras,

f. la "junta suprema de gobierno", "que asumió los poderes durante tres días a la entrada de las tropas francesas a esta capital", y

g. la junta anterior designó a la "regencia del imperio" que gobernó casi un año.

[5] Herman Finer, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Madrid, Ed. Tecnos, 1964, p. 815.

encuentra asentado que el ejecutivo plural tiende a disimular las faltas y a destruir la responsabilidad, así como el riesgo de que difieran los miembros del cuerpo colegiado con las consecuentes emulaciones y aun animosidad personales.[6]

En México, la unidad o colegialidad del ejecutivo se discutió ampliamente en el constituyente de 1823-1824 al debatirse los artículos del acta constitutiva de 1824.

Vamos a exponer los pasajes más importantes sobre este punto: una buena parte de los diputados constituyentes se inclinaba porque el poder ejecutivo fuera colegiado, y así pensaban impedir que se cayera en la tiranía y en la precipitación en la toma de decisiones. La comisión propuso la aprobación del ejecutivo unipersonal. Rejón lo objetó. Bustamante (D. C.) apoyó a la comisión afirmando que en el proyecto se evitaba la "morosidad en la ejecución, que es el defecto del gobierno de muchos aunque éste tiene la ventaja de la multiplicación de luces. . ." Romero también apoyó el proyecto de la comisión, alegando que las circunstancias por las cuales atravesaba México demandaban energía en el gobierno, y esto se lograba depositándolo en una sola persona.[7]

En la sesión del 2 de enero de 1824, Rodríguez apoyó el ejecutivo colegiado porque "tiene más luces, más constancia, y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria".[8] Morales también apoyó la integración plural del ejecutivo, con los siguientes argumentos: que si uno se enferma hay otros dos para el despacho; que siendo tres los partidos, pueden transigir y lograr que cuando menos un hombre de su confianza quede en el ejecutivo plural; y que el secreto se aventura tanto en el ejecutivo unipersonal como en el plural, porque en el primero, el presidente de todas maneras no puede hacer todo por sí mismo.[9]

El proyecto de la comisión sobre el ejecutivo único fue puesto a votación y resultó rechazado. Entonces, los diputados presentaron tres proyectos proponiendo un ejecutivo colegiado.

Demetrio del Castillo propuso que el ejecutivo se depositara en tres individuos que se llamarían presidente, vicepresidente y designado. El designado sustituiría al presidente cuando éste concluyera su gestión, y el vicepresidente cuando se enfermara o estuviese impedido por la ley. El vicepresidente y el designado tendrían voto consultivo en todos los asuntos, y si se percataban de que el presidente estaba atentando contra las libertades patrias, lo pondrían en

[6] Hamilton, Madison y Jay, *op. cit.*, pp. 299-301.

[7] *Crónicas del acta constitutiva de la federación, op. cit.*, p. 436.

[8] *Ibid.*, p. 437.

[9] *Ibid.*, p. 438.

conocimiento del congreso, convirtiéndose así en fiscales del presidente.[10] Herrera y Lasso comenta que la comisión benevolentemente rechazó ese absurdo de continuismo, tutela y espionaje.[11]

El segundo proyecto fue de Rejón: el ejecutivo se integraría con tres personas y cada año se cambiaría a uno de esos tres individuos.

Guridi Alcocer propuso que el poder ejecutivo se depositara en dos individuos con sus dos suplentes, y uno de los suplentes sería quien dirimiría las discordias y controversias de los dos depositarios del poder ejecutivo. Afirmó Guridi que se inspiraba en el sistema romano de los dos cónsules.[12]

La comisión insistió en un ejecutivo unipersonal y presentó un nuevo proyecto de artículo. Ramos Arizpe explicó por qué el nuevo proyecto, encuadrado en el sistema de toda la constitución, aseguraba la libertad nacional: "...pone al presidente un contrapeso mayor que el contenido en las repetidas proposiciones: pues que según dictamen, el presidente debe ser nombrado por los estados: sus decretos y órdenes no han de ser obedecidas si no fueren autorizadas respectivamente por los secretarios del despacho, los cuales son responsables; y sobre todo se le da un consejo de gobierno compuesto de la mitad de los senadores, esto es, uno de cada estado con el cargo de dar su dictamen al presidente cuando sea consultado por éste..." [13]

Todavía se esgrimieron argumentos en favor y en contra de la unidad y la pluralidad del poder ejecutivo. Mier propuso que este problema se resolviera en la constitución, ya que no había urgencia en fijar el número de individuos que integrarían tal poder. De acuerdo con el pensamiento de Mier, en la sesión del 30 de enero se puso a discusión y fue aprobado el artículo 15 del acta, redactado en la forma siguiente: "El supremo poder ejecutivo se depositará por la constitución en el individuo o individuos que ella señale."

Los debates anteriores y el hecho de que el problema no haya podido ser resuelto en el acta, nos enseñan que los constituyentes tenían miedo de cualquier cosa que pudiera degenerar en tiranía. Cuando el artículo 74 de la constitución se puso a consideración del congreso constituyente, aún 14 diputados votaron en contra del ejecutivo unipersonal.

José María del Castillo Velasco, uno de los principales exégetas

[10] *Ibid.*, pp. 440-441.

[11] Manuel Herrera y Lasso, *Centralismo y federalismo (1814-1843)*, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados, 1967, t. I, p. 607.

[12] *Crónicas del acta constitutiva de la federación*, *op. cit.*, pp. 448-450.

[13] *Ibid.*, pp. 534-535.

de la ley fundamental de mediados del siglo pasado, esgrimió los argumentos siguientes a favor del ejecutivo unitario: la ejecución de la ley debe ser pronta y eficaz, ya que si fuera discutible dejaría de ser ejecución; en la política debe haber unidad de pensamiento y dirección de los negocios públicos, y esto necesita unidad, y la política entre los pueblos tiene un carácter de secreto y reserva que no sería realizable si no se le confiara a un presidente unitario.[14]

2. ELECCIÓN DIRECTA

El artículo 81 dispone que: "La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral."

La historia constitucional mexicana se inclinó por la elección indirecta del presidente. La ley fundamental de 1857 normó un *procedimiento indirecto en primer grado y en escrutinio secreto,* y las leyes electorales de 1857 y 1901 precisaron que existiría un elector por cada quinientos habitantes; estos electores, a su vez, votaban por el presidente.

Entre las reformas que Comonfort pensaba proponer a la constitución de 1857, se encontraba la de la elección directa del presidente de la república;[15] pero no fue sino hasta la actual constitución que se cambió aquel sistema por el de elección directa del presidente, de acuerdo con la proposición que se encontraba en el proyecto de Carranza.

La elección directa tiene la ventaja de que es elegido presidente quien obtiene la mayoría de los votos populares. En cambio, en el sistema indirecto se puede dar el caso de que los electores designen presidente a alguien que haya recibido menos votos que otro candidato; en Norteamérica, se ha afirmado, que esto ha acontecido en dos ocasiones: en 1876 y 1888.[16] Últimamente han existido, también en Norteamérica, varias propuestas para cambiar el sistema por el de elección directa: la del presidente Johnson en 1966[17] y la del senador Birch Bayh, que inclusive fue aprobada por la cámara de representantes y en la cual se proponía la abolición del colegio electoral,

[14] José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano,* México, Imprenta del gobierno, en palacio, 1871, pp. 166, 177-178. Véase Pradier Fodéré, *Elementos de derecho público,* México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Compañía, 1879, pp. 44-45.

[15] Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura,* México, Ed. Porrúa, 1956, p. 94.

[16] Véase Maurice Duverger, *op. cit.,* p. 330; y Edward S. Corwin, *op. cit.,* p. 51.

[17] André Hauriou, *op. cit.,* pp. 456-457.

eligiéndose presidente al que lograra la mayoría de los votos; pero si ninguno conseguía el 40% de ellos, habría una segunda vuelta entre los dos candidatos que hubieran logrado los mayores porcentajes.[18]

El único peligro que podría tener la elección directa es que se propiciaran múltiples candidaturas a la presidencia y que alguien saliera electo presidente contando con un porcentaje pequeño de los votos. Realmente éste es un problema que no se ha presentado en México, pero que además está ligado al sistema de partidos políticos y a su reglamentación para evitar la existencia de partidos que no aseguren que tienen un mínimo de representatividad. Creemos que este problema no nos debe preocupar; quizá lo único que se podría proponer es que el presidente debe ser electo por un porcentaje mínimo, que pudiera ser del 50%, y en caso de que ninguno de los candidatos lograra dicho porcentaje, se procedería a una segunda vuelta entre los dos que hubieran logrado los porcentajes más altos, tal y como ya ocurre en diversos países.

Para un sistema político no hay mucha diferencia entre que la elección sea realizada en forma directa o indirecta, aunque pensamos que es superior la elección directa, por la simple razón de que en ella la elección de presidente necesariamente recae en quien ha conseguido la mayoría de los sufragios.

3. REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE

Éstos están contenidos en el artículo 82, en diversas fracciones que son las siguientes:

I. *Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.* Lo primero que se exige es ser ciudadano mexicano, lo cual es muy natural ya que, conforme a la fracción II del artículo 35 constitucional, es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y para poder desempeñar ese cargo necesariamente tiene que estar en pleno goce de sus derechos.

Además, se pide ser ciudadano mexicano *por nacimiento,* pues se supone que así se es más adicto a la patria que los que son mexicanos por simple naturalización;[19] se trata de evitar que se sigan intereses

[18] Revista *Time,* 4 de mayo de 1970, p. 16.

[19] Genaro García, *Nociones de derecho constitucional ajustadas a la constitución de 1917,* México, Sociedad de Edición y Librería Franco Americana, 1925, p. 108.

que no sean los de México, como podría acontecer si antes se ha tenido otra nacionalidad.

Pero además hay otro requerimiento: ser hijo de padres mexicanos por nacimiento. Esta parte de la fracción es una novedad del constituyente de 1917. Se trató de evitar que una persona "extranjerizante" pudiera llegar a la presidencia: es probable que se haya tenido en mente impedir que alguien como José Ives Limantour, a quien se le consideraba afrancesado, estuviera en condiciones de alcanzar esa representación.[20]

Tena Ramírez critica esta parte de la fracción por considerar que se trata de un nacionalismo excesivo y no justificable porque "nunca se ha dado el caso de que a través de un presidente, hijo de padres extranjeros, ejerza influencia en los destinos de México el país de origen de los padres".[21] Y Moreno Sánchez abogó por la supresión de esta limitación, argumentando que hemos recibido y continuamos recibiendo migraciones de importancia, y porque el país es muy libre y generoso.[22]

Este requisito no debe suprimirse para abrirle las puertas de la presidencia de la república a una persona determinada, porque aparte del poco respeto que se demostraría una vez más por la constitución, lesionaría a la propia persona que así llegara a ser presidente, restándosele *legitimidad* a su elección y vulnerando la institución de la presidencia.

En nuestra opinión, una reforma constitucional para suprimir el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, sólo debería hacerse si existiera consenso nacional al respecto y únicamente al principio de un sexenio, para que no fuera a existir la más mínima duda de que no se trata de una razón personalista.

II. *Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.* Se exige una edad en la cual la constitución supone que la persona ha alcanzado la madurez de criterio. Sólo en este caso y en el de los ministros de la suprema corte de justicia se solicita esta edad, que es la máxima que la ley fundamental llega a pedir.[23] Por la redacción del artículo, un partido puede postular como candidato

[20] *Cartas de Rosendo Pineda a José Ives Limantour*, en *Trimestre Político*, núm. 2, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 136.

[21] Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 440.

[22] *Excelsior*, 17 de agosto de 1977.

[23] Antes de la reforma constitucional de febrero de 1972 para ser senador también se requería tener 35 años cumplidos el día de la elección; actualmente sólo se exigen 30 años. Al respecto se puede consultar Jorge Carpizo, *El sistema representativo en México*, en *Revista Jurídica Veracruzana*, t. XXIII, núm. 2, Xalapa, Veracruz, 1972, pp. 17-20.

a una persona de 34 años, y se satisfará el requisito si cumple los 35 años incluso el día de la elección.

III. *Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.* Este requisito obedece primordialmente a que la persona que va a ocupar la presidencia debe tener un amplio conocimiento de la realidad y no estar desvinculada de los problemas nacionales. En México esta permanencia es corta, pues se reduce a un año. La constitución norteamericana solicita catorce años de residencia previa en el país.

Respecto a la exigencia de haber residido en el país todo el año anterior, la constitución no hace ninguna excepción como sí existe para los diputados y senadores, dado que en la fracción III del artículo 55 se dispone que: "La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular"; luego, al no hacerse la excepción, el intérprete no la puede realizar. Además no son sinónimos los términos de vecindad y residencia.

Sin embargo, el ingeniero Pascual Ortiz Rubio fue candidato a la presidencia de la república sin haber residido en el país el año anterior al día de las elecciones, ya que en ese año anterior desempeñó el cargo de embajador de México en Brasil, y había estado ausente del país por ocho años.[24]

Para justificar que sí pudiera ser presidente, se adujo la ficción de la extraterritorialidad. Creemos que ella no opera porque: a] sería necesario que así lo dijera expresamente la constitución; b] no puede hacerse una extensión analógica con la fracción III del artículo 55, pues mientras dicha fracción se refiere a cargos de elección popular, los diplomáticos son nombramientos del presidente, y c] la finalidad que persigue esta fracción, que ya hemos expuesto.

La interpretación indebida que se le dio a la comentada fracción en el caso de Ortiz Rubio, fue de carácter político.[25]

IV. *No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.* Esta disposición también se encuentra en el noveno párrafo del artículo 130, en el que claramente se ordena que los ministros de los cultos no tienen voto activo ni pasivo. La razón es clara: los sacerdotes dependen de un poder extraño al estado mexicano, obedeciendo a un jefe de estado extranjero. Baste recordar que en 1857, al promulgarse la constitución, el clero acató el mandato del papa

[24] Emilio Portes Gil, *Autobiografía de la revolución mexicana,* México, Instituto Mexicano de Cultura, 1964, pp. 448-455.

[25] Jorge Carpizo y Héctor Fix-Zamudio, *Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano,* en *La interpretación constitucional,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, p. 53.

que declaró nula la ley fundamental mexicana. El clero pagó y sostuvo la guerra contra la constitución de 1857. El arzobispo de México se declaró por el plan de Tacubaya, y el presbítero Valdovinos lo bendecía.[26]

V. *No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección.*

VI. *No ser secretario o subsecretario de estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la república, ni gobernador de algún estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.* Estas dos fracciones persiguen que las personas a quienes menciona se retiren de sus cargos, dentro del término que se indica, para que no vayan a aprovecharse de la influencia de sus cargos e inclinar la elección a su favor. Es decir, se busca la imparcialidad en las elecciones.

Ahora bien, los requisitos del artículo 82 se refieren al presidente de la república, sin hacerse ninguna diferencia entre el electo popularmente y el designado por el poder legislativo. Empero, se ha afirmado que las fracciones V y VI sólo son aplicables al presidente electo popularmente, ya que la separación del cargo debe ser *antes del día de la elección,* y el nombramiento que hace el poder legislativo de un presidente interino, sustituto o provisional, no es una elección. Ésta fue la base sobre la cual Emilio Portes Gil pudo ser designado presidente interino y el general Abelardo L. Rodríguez presidente sustituto, ya que fungían como secretarios de estado inmediatamente antes de su designación.

Con todo acierto Tena Ramírez afirma que siguiéndose este criterio se podría sostener que el presidente "no necesita tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la *elección* ni haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la *elección* el presidente nombrado por el congreso. En verdad es ésta una interpretación forzada, pues aparte de que la palabra 'elección', puede gramaticalmente aplicarse al acto de designación por el pueblo y al que lleva a cabo una asamblea, las razones que inspiraron los requisitos del artículo 82 valen por igual para todos los presidentes, cualquiera que sea su origen. Especialmente los motivos de imparcialidad, de impedir el abuso del poder, que se tuvieron en cuenta para erigir las condiciones de las fracciones V y VI, son más destacados cuando

[26] Justo Sierra, *Juárez. Su obra y su tiempo,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1956, p. 119. Al respecto puede consultarse Jorge Carpizo, *La constitución..., op. cit.,* pp. 311-326; Emilio Portes Gil, *La lucha entre el poder civil y el clero,* México, s. e., 1934, 113 pp.; y Alfonso Toro, *La iglesia y el estado en México,* México, Archivo General de la Nación, 1927, 501 pp.

la influencia política se emplea para inclinar la voluntad de una asamblea reducida, como es el congreso de la unión." [27] Tena tiene toda la razón. La interpretación que se ha hecho de las fracciones v y vi es errónea.

Ahora bien, el problema que se presentará, si en el futuro se hiciera necesario que el congreso o la comisión permanente designara a un presidente de acuerdo con los artículos 84 y 85, es que por una parte existen los precedentes de los casos de Portes Gil y Abelardo L. Rodríguez, y por la otra la recta interpretación de las fracciones v y vi. Pero fácil es ver que lo más probable es que se sigan los precedentes, ya que los que están imposibilitados son los personajes políticos más fuertes y conocidos del momento, y es difícil que se designe a alguien pasando por encima de los secretarios y subsecretarios de estado, los jefes y secretarios generales de departamento, los gobernadores y el procurador general de la república.

Así, las opciones reales del congreso o de la comisión permanente se restringirían al procurador de justicia del distrito federal, los directores de los principales organismos y empresas descentralizadas como PEMEX, IMSS, ISSSTE, CFE, ferrocarriles, etc., de oficiales mayores hacia abajo y el presidente del partido revolucionario institucional. Sin embargo, generalmente el presidente sale del círculo de los secretarios de estado.

Por tanto, debe adicionarse la fracción vi para especificar que no se aplica en los supuestos de los artículos 84 y 85. Y no preocupa especialmente que los secretarios y los otros funcionarios puedan presionar al congreso en estos casos, porque los varios candidatos servirán de equilibrio entre ellos, y el congreso tendrá varias opciones.

VII. *No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecida en el artículo 83.* Lo que establece el artículo 83 es el principio de no reelección. El original artículo 82 contenía una fracción VII que decía: "*No haber figurado directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo.*" Esta fracción fue suprimida en enero de 1927.[28]

En las elecciones de 1920, Obregón obtuvo 1 131 751 votos, y Robles Domínguez 47 442. Empero se presentó petición a la cámara de diputados para que declarara ilegal la candidatura de Obregón, basándose precisamente en la entonces fracción VII del artículo 82, y acusando a Obregón de haber participado en un levantamiento,

[27] Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 442. Consúltese Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano*, México, Norgis Editores, 1959, pp. 224-225.

[28] Véase Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1964*, México, Ed. Porrúa, 1964, p. 910.

motín y golpe militar. La cámara de diputados desechó dicha solicitud.[29]

4. EL PRINCIPIO DE NO REELECCIÓN

El original artículo 83 de nuestra constitución expresaba: "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que sustituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el período inmediato. Tampoco podrá ser reelecto presidente para el período inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional."

Así, se llevaba a la nueva constitución el postulado político de no reelección del plan de San Luis de 1910. En México, una vez que

[29] Stephen Spencer Goodspeed, *El papel del jefe del ejecutivo en México*, en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1955, vol. VII, pp. 57-58. El dictamen de la comisión respectiva de la cámara de diputados fue el siguiente: "Esta comisión cree que las palabras utilizadas [*en la demanda*] no pueden ni deben sujetarse a una interpretación arbitraria cuando son definidas por nuestras leyes; por consiguiente, tomando en cuenta la definición del código penal de las palabras 'levantamiento o motín', en cuyo artículo 919 se establece que son 'una reunión tumultuosa de 10 o más personas en las calles, parques y otros lugares públicos, con el objeto de cometer un delito distinto del de traición, rebelión o sedición', la comisión cree que la demanda de nulificación basada en esos dos supuestos delitos, no debe ser otorgada. [*En cuanto al golpe militar*]... la comisión es de la opinión de que aunque el término no es definido por ninguna de nuestras leyes, los legisladores tuvieron en consideración los actos que habían tenido lugar en nuestra historia los cuales originaron ese término; esto es, el uso violento, hecho por militares, de las fuerzas y elementos puestos bajo su mando por el gobierno, en contra de este mismo gobierno. Los peticionarios declaran, por su parte, que un 'golpe militar es lo mismo que un motín', con la única diferencia de que la violencia y el tumulto son hechos por soldados. Admitiendo cualquiera de las dos interpretaciones, esta comisión no puede convenir en que se aplique el término 'golpe militar' a un movimiento de carácter nacional sujeto a un plan político bien definido, sancionado, además, por la opinión pública y justificado por acontecimientos posteriores; además la comisión no puede hacer responsable o participante al ciudadano Obregón en un golpe militar... sin elementos oficiales a su disposición, se vio obligado a buscar seguridad contra una agresión injustificada del gobierno, uniéndose después al movimiento revolucionario iniciado en Sonora, en abril pasado, el cual, por un lado, impidió la consumación de un atentado contra la soberanía del estado, y por otro protegió el derecho al libre sufragio."

una persona llegaba a la presidencia, sólo se le podía sustituir ya fuera por la fuerza de las armas o por su muerte; tal fue la situación con Santa Anna,[30] Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Entre ellos cuatro gobernaron 58 de los primeros 90 años del México independiente.

La constitución de 1857 permitía la reelección indefinida del presidente de la república. Díaz se sublevó contra Lerdo de Tejada con el plan de Tuxtepec que contenía el principio de no reelección. Cuando Díaz llegó a la presidencia, a fin de cumplir con la promesa de Tuxtepec se reformó la constitución el 5 de mayo de 1878, asentando que el presidente no podría ser reelecto para el período inmediato, o sea que después sí podría serlo.

El 21 de octubre de 1887 se volvió a reformar el artículo 78 para permitir que el presidente sí pudiera ser reelecto para el período inmediato, prohibiéndose la reelección para un tercer período si antes no hubiesen transcurrido cuatro años —un período—, contados desde el día en que hubiera terminado sus funciones como presidente.

El 20 de diciembre de 1890, de nueva cuenta se modificó el artículo 78 para regresar a la disposición original de la constitución de mediados del siglo pasado: admisión para la reelección indefinida.

Madero pudo cumplir con la promesa política de su plan de San Luis y el 28 de noviembre de 1911 promulgó una reforma a la ley fundamental de 1857: el presidente y el vicepresidente nunca podrían ser reelectos.

El congreso constituyente de 1916-1917 fue antirreeleccionista: se nutría de la experiencia de los últimos decenios y del espíritu del movimiento maderista: el resultado fue el mencionado artículo 83.

Sin embargo, la ambición personal fue más fuerte que el marco constitucional. En 1924, el general Obregón puso a Calles como su sucesor en la presidencia, con el deseo de sustituirlo al término del período de cuatro años de Calles. En octubre de 1925, el partido agrarista propuso la modificación constitucional que permitiría la reelección de Obregón, no obteniéndose resultado positivo debido a la posición del partido laborista; pero en enero de 1926 el congreso aprobó la reforma, y el 22 de enero de 1927 se publicó en el *Diario Oficial*. El segundo párrafo del artículo 83 quedó redactado en la forma siguiente: "No podrá ser electo para el período inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un período más. Terminado el segundo período de ejer-

[30] Santa Anna gobernó menos de seis años a pesar de haber ocupado el poder 11 veces. Consúltese José Iturriaga, *op. cit.*, p. 19.

cicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo."

En junio de 1927, Obregón manifestó lo que ya todo México sabía: que aceptaba su candidatura a la presidencia de la república. Los otros dos candidatos fueron asesinados: Arnulfo Gómez y el general Francisco Serrano.

Quedó claro que las instituciones mexicanas se desmoronaban ante la fuerza personal del caudillo. Todo hacía ver que se volvía a abrir en nuestra historia el camino de Tuxtepec: confróntense la reforma de Díaz de 1878 y la de Obregón de 1927.

El 24 de enero de 1928 se volvió a reformar de nueva cuenta el artículo 83 cuyo primer párrafo asentó que "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el período inmediato." Como se desprende del texto, un presidente podría ser reelecto en varias ocasiones, siempre y cuando no fuera para el período inmediato.

Obregón, después de las elecciones y antes de ser declarado presidente constitucional, fue asesinado, lo que salvó a México de contar con un segundo Díaz, pues difícilmente se hubiera podido sacar a Obregón de la silla presidencial, ya que también hubiéramos tenido en este siglo nuestro 1890.

En el I congreso nacional de legisladores de los estados, que fue convocado por el comité ejecutivo nacional del PNR, fuera de agenda se efectuó una polémica sobre el principio de no reelección. Por esta razón, el mencionado comité ejecutivo convocó a una convención nacional de ese partido en Aguascalientes en 1932, y se presentó un dictamen que contenía el principio de no reelección.[31] En esa convención, el entonces presidente del partido Manuel Pérez Treviño expresó una idea que posteriormente ha sido bien acogida por los tratadistas de la materia, con la cual no estamos de acuerdo y de la que nos ocuparemos después; dijo: "hemos, repito, sacrificado o quemado un derecho (votar por quien se quiera) en aras de un principio" (la no reelección).[32]

La muerte de Obregón hizo posible que el 29 de abril de 1933 apareciera publicada en el *Diario Oficial* una nueva reforma al artículo 83, que es la que subsiste hasta nuestros días. Dijo y dice que: "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo

[31] Este dictamen puede verse en Manuel Pérez Treviño, *El Partido Nacional Revolucionario y la no reelección*, Materiales de cultura y divulgación política mexicana 13, México, Partido Revolucionario Institucional, 1974, pp. 11-12.

[32] Manuel Pérez Treviño, *op. cit.*, p. 15.

de presidente de la república, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."

Los términos de la reforma de 1933 son más severos que en 1917, ya que entonces los presidentes con carácter interino, provisional y sustituto no podían ser electos para el período inmediato, pero sí después. En cambio a partir de 1933, el presidente, sin importar el carácter que haya tenido, nunca podrá volver a ocupar la presidencia. Ahora se tiene una prohibición absoluta con la cual estamos de acuerdo, porque ella nos ha sido enseñada por la historia; sin embargo, tal parece que en 1933 se sentía arrepentimiento y quizá vergüenza de la reforma de 1927, por lo que se quiso ir más allá del texto original de 1917.

A partir de entonces, en ocasiones se han oído rumores reeleccionistas en favor del presidente en turno: en febrero de 1944, un grupo de personas propuso a Ávila Camacho su reelección, a lo que Ávila Camacho se negó, respondiendo que deseaba retirarse a la vida privada, pero que además la ley fundamental sólo permitía un período presidencial.[33]

También bastantes rumores hubo sobre una posible reelección del presidente Alemán. Desde abril de 1950, el diputado local veracruzano Rafael Ortega, secretario de la confederación de obreros y campesinos, se pronunció en el sentido de que Alemán fuera reelecto en 1952. Posteriormente se dio una campaña para glorificar a Alemán, e incluso se hicieron consultas al propio Cárdenas para conocer qué pensaba de la reelección.[34]

Más cerca en el tiempo, cuando el presidente Echeverría se puso a hacer el retrato hablado de su sucesor, la gente se dio cuenta de que las características que expresaba Echeverría coincidían mucho con él, lo que dio origen a especulaciones en el sentido de que andaba buscando ser reelecto.

Los tratadistas mexicanos en general no han sido muy afectos al principio de no reelección. Emilio Rabasa afirmó que la prohibición no sólo es inútil sino atentatoria, y que no hay que recurrir a remedios artificiales, existiéndolos de carácter natural para evitar el mal: hacer efectiva la función del pueblo en la sucesión presidencial.[35]

[33] Stephen Spencer Goodspeed, *op. cit.*, p. 155.

[34] Daniel Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 113, 118-120. Al respecto se puede profundizar en Bertha Lerner de Sheinbaum, y Susana Ralsky de Cimet, *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas (1910-1973)*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1976, pp. 246-248.

[35] Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 135.

Tena Ramírez concluye que en nuestro país ha sido necesario establecer un principio antidemocrático —el de no reelección— con la finalidad de proteger a nuestra incipiente democracia,[36] y Daniel Moreno se pregunta por qué se ha de impedir que se reelija un presidente que se ha desempeñado con eficacia y patriotismo, si es el propio pueblo quien así lo decide. Y se contesta diciendo que para permitir la reelección, primero debe existir una libre elección, porque si no ¿quién va a calificar la eficacia y el patriotismo de un presidente?[37]

Los principios en abstracto no siempre son aplicables a la realidad. En México, el principio de no reelección, durante la vigencia de la actual constitución, se derrumbó al existir el caudillo con la fuerza suficiente para abolirlo; sin embargo, con todas las fallas del sistema, México se ha ido institucionalizando y el principio de no reelección ha operado: a partir de la última reforma al artículo 83, se han dado ocho sucesiones presidenciales: cada uno de esos presidentes ha sido muy poderoso, y a pesar de los corrillos y rumores, ninguno se atrevió a reformar la constitución y lograr la reelección. Dentro del contexto político que vivimos, el principio de no reelección es una de las principales reglas de juego del sistema: la limitación al presidente en el tiempo; si esta regla se alterara se modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales y extraconstitucionales de nuestro sistema político, siendo muy difícil de precisar cuáles serían las consecuencias.

En sí, el principio de no reelección no es antidemocrático; esta afirmación sólo se puede dar respecto a un concepto ideal de democracia, ya que estos principios se van ajustando de acuerdo con las necesidades de un país determinado, y estas medidas se dan, en la mayoría de los casos, precisamente para salvar una incipiente democracia o para reafirmar un pleno sistema democrático. Creemos que la afirmación anterior adquiere su justo valor si repasamos lo que ha acontecido en Estados Unidos, en donde también alguna vez existió la idea de que no debía haber ninguna prohibición que impidiera a la nación la utilización de sus propios ciudadanos en la forma que más conviniera a las exigencias y circunstancias de la nación.[38]

Pues bien, Washington, al no haber aceptado reelegirse para un tercer período, estableció una costumbre constitucional que se respetó hasta que Franklin D. Roosevelt logró reelegirse no sólo para

[36] Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 444.
[37] Daniel Moreno, *Derecho constitucional... op. cit.*, p. 391.
[38] Hamilton, Madison y Jay, *op. cit.*, pp. 291 y 310.

un tercero sino para un cuarto período. La reacción subsiguiente fue que se reformó la constitución a través de la enmienda 22 para limitar a dos los períodos del presidente norteamericano. ¿Es la enmienda 22 antidemocrática? Desde luego que no, sino que obedeció a momentos y circunstancias especiales, como especiales fueron las circunstancias —graves problemas económicos y la segunda guerra mundial— que hicieron posible que Roosevelt pudiera quebrar esa costumbre constitucional.

Pero todavía hay más: en varias épocas se ha sugerido en Norteamérica que el presidente únicamente debe ocupar el cargo durante un solo período de cuatro, seis o siete años: en este sentido se han pronunciado los presidentes Andrew Jackson, Andrew Johnson, Hayes y Taft, y Lyndon Johnson y Nixon no vieron con desagrado tal posibilidad.[39]

Los senadores Mike Mansfield y George Aiken también se pronunciaron por un solo período de seis años, considerando que esto colocaría al presidente por encima de las políticas partidistas;[40] desde luego que han existido críticas a esas proposiciones,[41] tal y como también se le han hecho a la enmienda 22.[42] Es decir, las proposiciones en Norteamérica han sido muy parecidas al actual sistema mexicano, y desde luego aquí ha operado, cuando menos a partir de 1933 y hasta ahora. Nosotros consideramos que debe seguir operando ya que su derogación puede ser muy grave; no ignoramos que en el propio congreso constituyente de 1916-1917 se expresó que el principio de no reelección podía caer ante un presidente de gran talla política y acerca de cuya reelección todos estuviéramos convencidos de que es saludable.[43]

[39] Arthur M. Schlesinger, Jr., *op. cit.*, pp. 386-387; William Howard Taft, *op. cit.*, p. 4, Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 39.

[40] Arthur M. Schlesinger, Jr., *op. cit.*, p. 386.

[41] Theodore C. Sorensen, *Watchmen. . .*, *op. cit.*, p. 77.

[42] Theodore C. Sorensen, *ibid.*, p. 27.

[43] *Diario de los debates del congreso constituyente. 1916-1917*, *op. cit.*, t. II, p. 593. El diputado Martínez de Escobar al respecto, manifestó que: "Si se presenta un presidente de gran talla política, que todos nosotros estemos convencidos de que debe volver a la presidencia de la república, yo digo que un artículo de ésos no tiene vida perpetua. Todos sabemos que siempre, además de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en el fondo existe un poder constituyente y lo llamo poder constituyente cuando reforma un artículo constitucional, es decir, que el congreso nacional puede hacer la modificación. De manera que no existe ese temor de que un hombre de gran talla política no pueda ser presidente de la república por segunda vez; sí podrá serlo porque ese artículo podrá modificarse para ese caso; de manera que sí debe dejarse aquí, como protesta a todo lo malo que hemos tenido en nuestra historia, la palabra 'nunca'."

Ahora bien, el principio de no reelección no admite simulaciones, como sería que el presidente escogiera a su sucesor con el ánimo de continuar gobernando; ése pudiera ser el caso si el sucesor fuera su esposa, un hijo o una persona con características similares. La operatividad del principio de no reelección exige que éste sea real y pleno, y no permite ningún falseamiento; si éste se diera más allá del sentido gramatical de la ley fundamental, se estaría violentando el significado real y político del principio de no reelección en el sistema mexicano.

5. EL PERÍODO PRESIDENCIAL

El ya citado y transcrito artículo 83 dispone que el presidente dura en el cargo seis años. El original artículo 83 indicaba que la duración del cargo presidencial era de cuatro años, pero el período se amplió en dos años por medio de la reforma constitucional de enero de 1928, con el argumento de que los lapsos de agitación electoral no deberían ser tan cercanos.[44]

El propio artículo 83 dice que el presidente entra a ejercer su función el 1º de diciembre, y el artículo 87 norma que al tomar posesión del cargo deberá prestar ante el congreso de la unión, o ante la comisión permanente, en los recesos de aquél, la protesta siguiente: "Protesto guardar y hacer guardar la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la república que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la unión; y si así no lo hiciere, que la nación me lo demande."

Debemos preguntarnos cuál es la naturaleza de dicha protesta. ¿Es que mientras no se la rinde no es todavía presidente de la república? ¿En quién recaen las facultades ejecutivas a partir del primer segundo del día 1º de diciembre hasta la rendición de la protesta? ¿En caso de una emergencia, quién decide en el lapso señalado? Si por enfermedad no se rindiera la protesta, ¿cuál sería la situación?

La protesta, se ha afirmado, constituye un acto del más alto contenido cívico que sustituyó al juramento de carácter religioso que se usaba en México y todavía se utilizó en la jura de la ley funda-

[44] José Iturriaga, *op. cit.*, p. 12.

mental de 1857.[45] Las dudas y discusiones se acabarían si el presidente rindiera la protesta el día 30 de noviembre, tal y como lo hizo en su tiempo el presidente Lázaro Cárdenas.[46] Sin embargo, las dudas subsisten para aquellos presidentes que protestan el 1º de diciembre o días después.

En Norteamérica, se señala el caso de que la ley del 1º de marzo de 1792 supone que Washington asumió la presidencia el 4 de marzo de 1789, pero no prestó el juramento sino hasta el 30 de abril, y se manifiesta que un caso paralelo se encuentra en el juramento de coronación del monarca británico, ya que dicho juramento a veces ha sido pospuesto por años después que el heredero ha ocupado el trono.[47] De lo anterior, Corwin concluye que el presidente ya se encuentra en posesión del cargo cuando rinde su protesta, y que "el primer deber oficial del presidente es prestar el juramento mencionado, siendo su negativa a realizarlo una violación de la constitución".[48]

En nuestra opinión la protesta no constituye el cargo porque con o sin ella, el presidente está obligado a guardar y hacer guardar la constitución y además sería poner la protesta por encima de las propias elecciones. La protesta es de carácter formal, aunque importante, porque es la manifestación pública de la subordinación del presidente al orden jurídico. Desde este punto de vista, y con base en los artículos 83 y 85, el presidente lo es desde que comienza el día 1º de diciembre.

Desde luego el presidente debe prestar la protesta lo antes posible. Por ello, reiteramos la conveniencia de que lo haga el 30 de noviembre. Si un presidente no rinde la protesta y pasan así varios días, el congreso le debe solicitar que lo haga, y si no accediera, sería causa de responsabilidad del presidente.

[45] Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu constitución*, México, Cámara de Diputados, 1968, p. 232.

[46] Enrique González Flores, *op. cit.*, p. 143.

[47] Senate, *The constitution of the United States of America. Analysis and interpretation*, Washington, U. S. Government Printing Office, 1964, pp. 437-438.

[48] Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 56.

VI. ORGANIZACIÓN DEL EJECUTIVO. II

1. LA SUSTITUCIÓN PRESIDENCIAL

Un problema difícil y controvertido es la forma de sustituir al presidente electo o al presidente cuando éste falta antes de tomar posesión del cargo o antes de la terminación del período. El derecho constitucional mexicano ha empleado varios sistemas que en síntesis son:[1] en 1824, el presidente era sustituido por el vicepresidente, que era quien, en la elección, le había seguido en número de votos. En 1836, al presidente interino lo designaba el senado entre la terna que le presentaba la cámara de diputados, y en las faltas temporales del presidente de la república lo suplía el presidente del consejo. En 1843, durante las faltas menores de quince días lo sustituía el presidente del consejo, y para las faltas mayores que ese lapso lo sustituía una persona nombrada por el senado. En 1847, la cámara de diputados designaba al interino, y si no estaba reunida, se encargaban de la presidencia el presidente de la suprema corte y dos personas electas por el consejo de gobierno. En 1857, era el presidente de la suprema corte de justicia quien sustituía al presidente de la república. En 1882 eran el presidente del senado o el de la permanente en su caso. En 1896, la sustitución recaía en el secretario de relaciones o en el de gobernación mientras el congreso realizaba la elección. En 1904, se regresó al sistema vicepresidencial, pero siendo electo por el pueblo el vicepresidente al mismo tiempo que el presidente.

Los anteriores sistemas han sido, en una forma o en otra, muy criticados, y varios de ellos propiciaron problemas políticos muy graves. De ellos, los peores sistemas fueron:

a] El de 1824 que se inspiró en la original constitución norteamericana, artículo 2, sección I, cláusula 3; pero cuando la constitución mexicana se inspiró en la norteamericana, ya en los Estados Unidos no subsistía ese sistema porque había sido modificado en 1804 a través de la enmienda número 12.[2]

Este sistema propició que el vicepresidente —rival del presidente—

[1] Una exposición de los mismos se encuentra en Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 447-448.

[2] Bruce y Esther Findlay, *Your rugged constitution*, California, Stanford University Press, 1969, p. 222.

se dedicara a intrigar para obtener la presidencia. El primer presidente de México fue Guadalupe Victoria, y el primer vicepresidente, Nicolás Bravo. Bravo se rebeló contra Victoria, adhiriéndose al plan de Montaño que había sido proclamado en Otumba el 23 de diciembre de 1827. El 7 de enero de 1828, Bravo fue derrotado por don Vicente Guerrero en Tulancingo y desterrado por decreto del congreso. El segundo presidente fue Vicente Guerrero y el vicepresidente fue Anastasio Bustamante quien aceptó la invitación que le hizo el ejército de reserva para que encabezara la rebelión contra Guerrero, quien al final de cuentas rehusó la lucha. El congreso resolvió destituirlo alegando que tenía imposibilidad para gobernar y otorgándole el cargo a Bustamante.[3]

b] El de 1857 que convertía la presidencia de la suprema corte de justicia en un cargo político, habiéndose dado el caso de que José María Iglesias, presidente de la suprema corte, efectuando un golpe de estado, se autodesignara presidente de la república.

c] El de 1904 que posibilitó, ante las renuncias de Madero y Pino Suárez, que ocupara la presidencia Pedro Lascuráin, secretario de relaciones exteriores, quien duró aproximadamente cuarenta y cinco minutos como presidente, y cuyo único acto de gobierno fue designar secretario de gobernación a Victoriano Huerta, renunciando él de inmediato y abriéndole así a Huerta, en forma expedita, el camino de la presidencia.

Lo anterior fue la causa de que el movimiento social mexicano sintiera antipatía por la vicepresidencia. Carranza la suprimió por medio de un decreto[4] y en su proyecto de constitución no la mencionó. Tena Ramírez opina que se atribuyeron a este sistema, y no a causas históricas bien definibles, la reivindicación maderista y el ascenso de Huerta al poder.[5]

Ahora bien, el sistema actual trata de desvincular la sustitución del presidente de cualquier persona de quien ya de antemano se conozca que si aquél falta, será su sucesor. El sistema, aunque tiene antecedentes en nuestra historia constitucional tal y como se desprende del breve relato realizado, conforma un orden distinto a sus antecesores, y con características muy propias.

Son los artículos 73 fracción XXVI, 79 fracción VI, 84 y 85 los que configuran el actual sistema, que implica diversas denominaciones y cuyas notas son las siguientes de acuerdo con los artículos 84 y 85:

a] El congreso, constituido en colegio electoral, con un quórum de asistencia de las dos terceras partes del número total de sus miem-

[3] Manuel Herrera y Lasso, *op. cit.*, pp. 609-610.
[4] Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *op. cit.*, p. 228.
[5] Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 448.

bros, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, nombrará:

i] *un presidente interino,* si la falta absoluta del presidente de la república ocurre en los dos primeros años del período. En este caso, dentro de los diez días siguientes al de la designación, el congreso debe expedir la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período, "debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho". También se nombrará un *presidente interino* si la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, o si al comenzar un período constitucional no se presentare el presidente electo, procediéndose de acuerdo con las mismas reglas señaladas en este párrafo.

ii] *un presidente sustituto,* si la falta del presidente ocurre en los cuatro últimos años del período respectivo. El presidente sustituto deberá concluir éste.

b] Si el congreso no se encontrare en sesiones, la comisión permanente designará un *presidente provisional* y deberá convocar a sesiones extraordinarias al congreso para que nombre un *presidente interino* o *sustituto,* tomando en cuenta si la falta se ha producido dentro de los dos primeros o los cuatro últimos años del período presidencial.

c] Conforme al artículo 79 fracción VI, la comisión permanente puede conceder licencia al presidente de la república hasta por treinta días y nombrar el *interino* que va a suplir esa falta; conforme al artículo 73 fracción XXVI, el congreso puede conceder licencia al presidente de la república, designando —de acuerdo con el artículo 85— un *presidente interino* para que lo supla. Hay que hacer notar que para el presidente interino que designa el congreso para suplir las faltas temporales del presidente, la constitución no marca un máximo de tiempo como sí lo hace respecto al interino designado por la permanente.

Los dos últimos párrafos del artículo 85, terminan diciendo que: "Cuando la falta del presidente sea por más de treinta días y el congreso de la unión no estuviese reunido, la comisión permanente convocará a sesiones extraordinarias del congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre en su caso, al presidente interino. Si la falta, de temporal, se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior".

Podemos hacer al sistema mexicano de sustitución presidencial los siguientes comentarios:

a] Se considera al congreso como si formara una sola cámara, es decir, el senado y la cámara de diputados actúan como un solo y único cuerpo colegiado. Consecuentemente, por la desigualdad en el

número de integrantes de las dos cámaras tendrá un mayor peso la de diputados, ya que por cada senador hay aproximadamente cuatro diputados.

b] Se requiere un quórum de asistencia que para el senado constituye la regla normal, pero que para la cámara de diputados es calificado.

c] El quórum de votación es la regla general de la mayoría absoluta de votos.

d] Es una garantía y seguridad de libertad para los legisladores que se ordene que el voto sea secreto.

e] El presidente provisional debe durar un plazo muy breve,[6] y de acuerdo con el artículo 83 nunca podrá volver a ocupar la presidencia bajo ninguna denominación. Igual consideración se puede hacer respecto al presidente interino designado para suplir faltas temporales. Hasta 1933, la constitución permitía que el congreso pudiera designar al presidente provisional como sustituto o interino, según el caso.

f] La partición del período en dos años para la designación de un presidente *interino,* y de los cuatro restantes para la designación de un presidente *sustituto,* sólo nos la podemos explicar como una reminiscencia de cuando el período presidencial era de cuatro años. No fue sino hasta la reforma del 29 de abril de 1933 cuando se modificó el precepto para adecuarlo —estableciéndose los cuatro años para el presidente sustituto— con la reforma de 1928 que amplió el período presidencial a 6 años.

g] Para ser congruentes con la intención de que el presidente *provisional* dure en su función un tiempo muy corto, se debió señalar el término máximo dentro del cual la comisión permanente debía convocar al congreso a sesiones extraordinarias.

Los artículos en cuestión no resuelven una gama de problemas que se pueden presentar, como los casos de enfermedad, incapacidad o inhabilidad mental del presidente, a los cuales nos referiremos posteriormente.

[6] En el *Diario de los debates del congreso constituyente. 1916-1917, op. cit.,* t. II, p. 476, se lee: "Por la gravedad de la situación en que queda el país a la falta del presidente y la trascendencia de la elección de dicho funcionario, la comisión ha creído necesario no dejar a la comisión permanente la elección definitiva de un presidente sustituto, sino solamente la designación de un presidente provisional que se haga cargo del poder. Esta modificación obedece a la consideración de que, dado el reducido número de miembros de la comisión permanente, podría suceder que el presidente de la república, nombrado por un tiempo hasta de ocho meses, y quizá para todo un período, fuera electo por diez o doce personas, con riesgo de la aceptación por el pueblo de tal designación y del prestigio del presidente de la república."

El sistema actual de sustitución presidencial ha recibido críticas: Daniel Moreno lo califica de complicado y poco afortunado, aunque no explica la razón de su afirmación.[7] Ramírez Fonseca hace una serie de aseveraciones que no revisten mayor importancia,[8] y el maestro Tena Ramírez encuentra en él varios defectos; en mi opinión, sólo es de tomarse en cuenta su observación en el sentido de que el sistema actual, al requerir el voto de la mayoría absoluta de los presentes, incurre en una omisión que no cometió la ley fundamental de 1824: no prever el caso en que ninguno de los candidatos logre reunir el número de votos exigido.[9] Nosotros pensamos que en caso tal, el poder ejecutivo no debe quedar acéfalo, sino que es necesario dar cuantas rondas de votación sean necesarias hasta lograr la designación de su titular.

Hay que reconocer que Tena acepta el sistema actual y le parece el más idóneo de los que México ha conocido a través de su historia. Estamos de acuerdo con ese parecer, amén de que en la realidad el sistema ha operado, aunque no diáfanamente por no haberse respetado los requisitos que marca el artículo 82, tal y como ya hemos señalado.

Portes Gil fue nombrado presidente interino por el congreso, ya que el presidente electo Obregón fue asesinado, y gobernó hasta el 4 de febrero de 1930. Conforme a la convocatoria para elecciones, fue electo popularmente Ortiz Rubio para terminar el período que comenzó el 1º de diciembre de 1928. Es decir, el primer período de seis años iba a ser el de Obregón: 1928-1934. Ortiz Rubio no terminó el período para el cual fue electo, dado que presentó su renuncia: gobernó del 5 de febrero de 1930 al 3 de septiembre de 1932.

Y aquí se dio una situación peculiar: cuando se reformó en enero de 1928 el artículo 83 para ampliar el período presidencial a seis años, no se alteró el artículo 84 que continuó ordenando que se nombraría un presidente interino si la falta ocurría dentro de los dos primeros años, y un presidente sustituto si ocurría en los dos últimos años del período. La falta de presidente a causa de la renuncia de Ortiz Rubio ocurrió después de los dos primeros y antes de los dos últimos años. Empero, el congreso designó al general Abelardo L. Rodríguez como presidente sustituto para terminar el período, habiendo fungido con tal carácter del 3 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934.

[7] Daniel Moreno, *op. cit.*, p. 393.
[8] Francisco Ramírez Fonseca, *op. cit.*, pp. 285-286.
[9] Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 449-450.

Esta incongruencia constitucional afortunadamente se superó con la reforma del 29 de abril de 1933; pero en 1932, pensamos que si bien el congreso violó la letra de la constitución, se ciñó al sentido de la ampliación del período y tan fue así, que pocos meses después se modificó el artículo para adecuarlo al reformado artículo 83.

Ahora bien, en la situación anterior era muy complicado convocar a elecciones porque entonces, ¿quién sería el presidente, si mientras tanto, de acuerdo con la constitución, no se podía nombrar a un presidente interino o sustituto? [10] Por tanto, creemos que el congreso no tuvo otra alternativa que obrar como lo hizo designando a un presidente sustituto.

Una observación adicional: creemos que el artículo 85 no debió haber equiparado la no presentación del presidente electo, a la situación de la elección no declarada el 1º de diciembre; supongamos que dicha declaración se pudiera hacer 12, 15, 20 o 30 días después del 1º de diciembre, entonces, realmente ya no es posible efectuarla porque ya existe un presidente interino y ya se ha convocado para elecciones populares. Así, a través de esta disposición, se derrumba todo el proceso electoral y se prefiere al presidente designado por el congreso al electo popularmente. Creemos que hay que superar esta situación, precisando el artículo correspondiente.

Ahora, debemos preguntarnos quién sustituye al presidente en caso de enfermedad o cuando sale al extranjero, o qué acontece en caso de su incapacidad o inhabilidad. Creemos que, entre otras, en casos de enfermedad está la disposición constitucional del nombramiento de un presidente interino para faltas temporales; sin embargo, este precepto no se ha empleado y pensamos que el problema está en manos del presidente, pues será únicamente él quien decida si su enfermedad merece o no la aplicación del precepto, ya que tendría que ser él quien solicitara el nombramiento del presidente interino, manifestando el tiempo que cree puede durar la enfermedad. En caso de salidas al extranjero tampoco ha operado el sistema de sustitución, mismo que también tendría que solicitar el propio presidente. Creemos que las comunicaciones modernas hacen que aun en el extranjero, el presidente puede dar con rapidez y agilidad sus indicaciones, por lo que realmente no es necesaria sustitución alguna.

En el caso de la visita de López Portillo a España, la prensa informó, el 7 de octubre de 1977, que el presidente tomaría las decisiones donde se encontrara mediante un sistema de comunicación directa.

[10] Véase Stephen Spencer Goodspeed, *op. cit.*, p. 105.

Respecto a la incapacidad o la inhabilidad, no queda más remedio que dejar que sea el congreso quien la califique.[11]

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El poder ejecutivo es unitario; sólo en el presidente de la república recae el poder ejecutivo. Sin embargo, para manejar aspectos tan disímbolos, numerosos e importantes, el presidente de la república cuenta con una serie de colaboradores, órganos y mecanismos. Podemos dividir este vasto mundo que depende y es auxiliar del presidente de la república, en dos campos: el de las instituciones administrativas centralizadas y el de las instituciones paraestatales.[12]

Las instituciones administrativas centralizadas son:

a] La presidencia de la república.

b] Las secretarías de estado.

c] Los departamentos administrativos.

d] La procuraduría general de la república y la procuraduría general de justicia del distrito federal.

e] Los órganos agrarios.[13]

Las instituciones paraestatales son:

a] Los organismos descentralizados.

b] Las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas.

c] Los fideicomisos.[14]

Nos vamos a referir a algunos de los más importantes y cercanos colaboradores del presidente de la república, como son los secretarios de estado y los jefes de los departamentos administrativos.

[11] Véase André Hauriou, *op. cit.*, pp. 459-460, y John D. Feerick, *The problem of presidential inability-Will congress ever solve it?*, en *Fordham Law Review*, Nueva York, editada por los estudiantes de Fordham University School of Law, vol. XXXII, núm. 1. 1963, pp. 76, 100, 101, 110, 120-123 y 126.

[12] Véase Andrés Serra Rojas, *La función constitucional...*, *op. cit.*, pp. 227-230.

[13] Véase y compárese con *Manual de organización del gobierno federal 1973*, México, Secretaría de la Presidencia, 1973, pp. 465-493.

[14] Esta clasificación la realiza así el artículo tercero de la ley orgánica de la administración pública federal.

3. LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y LOS JEFES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO

La constitución denomina secretarios del despacho a los secretarios de estado, a quienes se suele conocer también como ministros, denominación que la ley fundamental emplea sólo una vez, en el artículo 29, al referirse al consejo de ministros. En la práctica, generalmente se les conoce como secretarios de estado, aunque antes de 1917 los términos de secretario y ministro se usaban indistintamente. Al respecto, se expidió el 16 de septiembre de 1877 una circular de la secretaría de hacienda, en la que se aclaró: "5º La constitución llama secretarios del despacho a los funcionarios que autorizan las determinaciones del presidente y que le sirven de consejeros. La denominación de *ministros,* que con frecuencia se les da, es impropia, tanto porque no se usa por la constitución, cuanto porque ella es más usada respecto de los funcionarios que desempeñan esas atribuciones en las monarquías y gobiernos imperiales." [15]

La institución de las secretarías de estado es una de las más antiguas del México independiente. Don Miguel Hidalgo y Costilla designó dos secretarios: de estado y del despacho, y de gracia y justicia. La constitución de Apatzingán creó tres secretarías: de guerra, de hacienda y de gobierno.

Tal y como afirma Fraga, nuestras constituciones centralistas numeraron las secretarías; en cambio, las constituciones federalistas dejaron dicha enunciación a las leyes secundarias.[16] Empero, en los congresos constituyentes federales también existió la tendencia a nombrar las secretarías de estado en la constitución. Así, la comisión de constitución del constituyente de 1824, presentó el proyecto del artículo 34 creando cuatro secretarías: de relaciones interiores y exteriores; de guerra y marina; de hacienda, y de justicia y negocios eclesiásticos. La comisión retiró dicho artículo después que el congreso se pronunció en contra, afirmándose que "en la constitución no se debía fijar el número de secretarías sino decirse únicamente que las habrá para el despacho de los asuntos del poder ejecutivo y que su número y otras circunstancias reglamentarias se establecerán por decreto separado".[17]

De igual forma, el artículo 90 que se puso a consideración del congreso constituyente de 1916-1917 por parte de la comisión de constitución, se alejaba del proyecto de Carranza y numeraba siete

[15] Stephen Spencer Goodspeed, *op. cit.,* p. 173.

[16] Gabino Fraga, *op. cit.,* p. 191, y Arturo González Cosío, *op. cit.,* pp. 143-144.

[17] *Crónicas de la constitución federal de 1824, op. cit.,* p. 623.

secretarías de estado; Paulino Machorro y Narváez, presidente de la segunda comisión de constitución, presentó un voto particular en el sentido de que fuera la ley secundaria la que determinara el número de las secretarías de estado.[18]

La comisión de constitución del congreso constituyente propuso una novedad para el derecho constitucional mexicano: la creación de los departamentos administrativos. En la respectiva exposición de motivos asentó que: "Para el desempeño de las labores del ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del poder ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al congreso a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del ejecutivo de la unión en lo relativo al distrito y territorios. De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades... Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las secretarías de estado, que conservan en el proyecto de la comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la constitución de 1857... Al segundo grupo de órganos del ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán 'departamentos administrativos', cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del jefe del ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las cámaras a informar ni se les

[18] *Diario de los debates del congreso constituyente. 1916-1917, op. cit.*, t. II, pp. 480-481.

exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico..."[19]

En esta forma se trataba de dividir a los colaboradores inmediatos del presidente de la república: los secretarios de estado con funciones políticas y administrativas —con facultad de refrendo y obligación de concurrir a las cámaras para informar—, y los jefes de departamento administrativo con funciones exclusivamente administrativas.

El proyecto de artículo 90 que presentaba la comisión, en su parte final indicaba la existencia de los departamentos administrativos; pero como este artículo se retiró por la oposición que existió para que se numeraran las secretarías de estado, el artículo 90 que se aprobó fue el del proyecto de Carranza que para nada se refería a los departamentos administrativos, quedando únicamente alusión a ellos en el artículo 92 por un descuido del constituyente; acertadamente se ha dicho que la constitución, en el artículo 92, supone su existencia, pero no la impone.

Ahora bien, Tena Ramírez afirma que la ley secundaria no puede equiparar a los jefes de departamento administrativo con los secretarios de estado en cuanto: a] al refrendo, b] al fuero y c] a la integración del gabinete; pero como el dictamen de la comisión quedó insubsistente, no hay impedimento constitucional para que se ocupen también de cuestiones políticas.[20]

Para Ignacio Burgoa, la situación de los jefes de departamento no es sustancialmente diferente de la que guardan los secretarios de estado, ya que unos y otros son simples colaboradores del presidente de la república, quien los nombra y remueve libremente; Burgoa afirma que se suele argumentar que las secretarías se ocupan de cuestiones más importantes que los departamentos de estado.[21]

Respecto a las anteriores opiniones de dos distinguidos constitucionalistas, hay que tener en cuenta que el consejo de ministros no es lo mismo que el gabinete, porque el primero sólo existe para un caso específico. La constitución, al no mencionar a los integrantes del consejo de ministros y permitir su precisión a la ley secundaria, deja amplio margen para legislar y legalmente se ha acostumbrado incluir en el consejo a los jefes de departamento administrativo y al procurador general de la república, lo que en nuestra opinión es completamente constitucional.

[19] *Ibid.*, pp. 477-478.
[20] Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 453.
[21] Ignacio Burgoa, *op. cit.*, pp. 871-872.

Es muy difícil poder sostener que una secretaría de estado es más importante o se ocupa de materias más importantes que un departamento administrativo. Téngase sólo en cuenta al departamento del distrito federal y se verá que indudablemente es más importante que muchas secretarías de estado, y, desde luego, que el jefe de ese departamento se ocupa de cuestiones políticas.

Así, las diferencias entre los secretarios de estado y los jefes de departamento son:

a] Los primeros tienen la facultad de refrendo; los segundos no.

b] Los primeros son "altos funcionarios", y como tales gozan de fuero y son sujetos del juicio de responsabilidad política; los segundos no.

c] A los primeros se les fijan requisitos constitucionales para poder ser nombrados; a los segundos no.

El artículo 91 constitucional dispone que: "Para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos." Claramente se ve que se piden tres requisitos que permiten casi completa libertad al presidente para nombrar a sus secretarios. Quizá sólo quepa comentar que la nacionalidad por nacimiento, que ha sido justificada por la teoría,[22] es requisito que no se exige en otros países, y que el hecho de no exigirlo ha dado en ellos resultados positivos. Recordemos el caso de Henry Kissinger como jefe del departamento de estado norteamericano; pero claro que puede resultar preferible no correr riesgos y exigir la nacionalidad por nacimiento.

Podemos concluir que la situación administrativa y política de los secretarios de estado y los jefes de departamento administrativo son similares, pues las diferencias entre ellos no son muy grandes, amén de que incluso constitucionalmente se les está aproximando, como lo indica la reforma al segundo párrafo del artículo 93 para que los jefes de departamento administrativo y otros funcionarios puedan ser citados por cualquiera de las cámaras, a fin de que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su actividad.

El artículo 10 de la ley orgánica de la administración pública federal dispone que: "Las secretarías de estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna."

Entre las secretarías de estado actualmente no existe ninguna jerarquía; situación diferente fue cuando la propia constitución de 1857 estableció que las faltas absolutas o temporales del presidente

[22] Serafín Ortiz Ramírez, *op. cit.*, p. 455.

de la república debían ser suplidas por el secretario de relaciones exteriores, y si éste no existía o estaba impedido, por los otros secretarios en el orden que estableciera la ley respectiva. En realidad, existen algunas secretarías que son muy importantes. Stephen Spencer Goodspeed opina que, a partir de 1917, las secretarías más importantes son las de guerra, hacienda y gobernación.[23] En la práctica, durante varios sexenios la secretaría de gobernación, por la índole de su propia competencia, ha tenido una especial fuerza, y el secretario de gobernación ha actuado como jefe del gabinete o como segundo hombre fuerte del país, después del presidente de la república.

En algunos países se admite la figura del *ministro sin cartera,* o sea, de quien teniendo el nombramiento de ministro no está a cargo de ningún ministerio, pero auxilia al presidente a establecer la orientación política general del país.[24] En México actualmente no se conoce dicha figura. Empero, en la ley de secretarías y departamentos de estado de 1946 se admitía la existencia de hasta dos secretarios sin cartera con el objeto de que auxiliaran al presidente de la república; esa disposición se derogó porque trajo consigo problemas políticos.[25]

Entre las cuestiones que se han planteado respecto a los secretarios de estado y jefes de departamento, se encuentra la de si deben presentar su renuncia o si cesan automáticamente en sus cargos al término del correspondiente sexenio.[26] Esa alternativa no tiene mayor importancia, dado que el presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado y jefes de departamento. Generalmente presentarán su renuncia al presidente que los nombró; pero si alguno no lo hiciere, al nombrarse el nuevo secretario o jefe, el anterior cesará automáticamente en sus funciones.

El presidente de la república en cualquier momento puede pedirle a un secretario de estado o jefe de departamento que presente su renuncia, y así se ha hecho en muchas ocasiones: a la ruptura de Cárdenas con Calles, Cárdenas reestructuró su gabinete para sacar a los elementos callistas. En ocasiones, se quedan personas del *antiguo régimen* que no son de todo el agrado del presidente y éstos, en el transcurso del sexenio, presentan su renuncia como aconteció con Uruchurtu en la época de Díaz Ordaz.

Más cerca en el tiempo, durante el período del presidente Eche-

[23] Stephen Spencer Goodspeed, *op. cit.,* p. 69.

[24] Paolo Biscaretti di Ruffìa, *Derecho constitucional,* Madrid, Ed. Tecnos, 1965, p. 458.

[25] Evangelina A. Castro, *op. cit.,* p. 78.

[26] *Ibid.,* p. 79.

verría ocurrieron cambios importantes en las secretarías y departamentos de estado. Por ejemplo: uno de los hombres públicos más importantes al comienzo de ese sexenio era Alfonso Martínez Domínguez, jefe del departamento del distrito federal, quien presentó su renuncia como consecuencia del problema del 10 de junio de 1971, fecha en la que estudiantes fueron atacados por un grupo armado denominado "los halcones" quienes al parecer cobraban en las nóminas del departamento. En esta forma —se opinó— el presidente se deshacía de un personaje importante y poderoso fuera de su grupo, y ligado con el licenciado Díaz Ordaz.[27]

Cuando el secretario de hacienda y crédito público, Lic. Hugo B. Margáin, presentó su renuncia, se opinó que esa renuncia se debía a que el licenciado Margáin no estaba de acuerdo con la política hacendaria del presidente; éste le restó importancia a la renuncia al declarar: "de todas maneras, las finanzas del país se manejan desde la presidencia de la república".

Hay que asentar que algunos secretarios de estado repiten en el cargo o en otra secretaría de estado. Hasta 1934, más del 50% de los secretarios de estado habían servido en ese nivel con otros presidentes. De los 17 secretarios y jefes del general Abelardo L. Rodríguez, 15 ya lo habían sido con alguno de los presidentes anteriores. Esta situación fue cambiada por Cárdenas al romper con Calles y modificar su gabinete.[28] De los gabinetes a partir de 1920, en los primeros cuatro, repitieron en promedio un 60%, y en los siguientes el promedio es de 16%.[29]

Peter H. Smith en un estudio que realizó, puso de relieve que durante el período de 1946-1971, de 137 designaciones de secretarios de estado, 36 fueron hechas a personas que ya ocupaban un cargo de ese nivel; 31 formaban parte del subgabinete; 21 eran burócratas de la federación; 13 eran gobernadores; 11 eran senadores; 8 eran dirigentes centrales del PRI; 5 eran directores de empresas oficiales o semioficiales; 2 eran burócratas locales; 2 eran líderes sindicales, y 6 a personas en otros puestos públicos. También se dan las cifras siguientes: 875 *novicios* laboraron con un único

[27] Jorge Carpizo, *México, poder ejecutivo...*, *op. cit.*, pp. 87-88.

[28] Ensayo elaborado en la Universidad de Warwick, Inglaterra: *El sistema político mexicano: análisis de los gabinetes de 1920 a la fecha*, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1973. Para estos cálculos consideró como gabinete a los secretarios de estado, los directores de las mayores empresas y organismos estatales como PEMEX e ISSSTE, y al regente del distrito federal.

[29] *Ibid.*

presidente; 294 pudieron mantenerse con el siguiente; 122 con tres, y sólo uno logró sobrevivir con siete presidentes.[30]

Entre algunos de los casos de personas que repitieron como secretarios de estado o jefes de departamento, podemos mencionar a Eduardo Suárez, Marte R. Gómez, Ezequiel Padilla, Emilio Portes Gil, Antonio Ortiz Mena y Ernesto P. Uruchurtu.

4. EL GABINETE

En México, al igual que en Gran Bretaña y Estados Unidos de América, el gabinete es una institución extraconstitucional, ya que no se encuentra reglamentada en la ley fundamental ni en ninguna norma secundaria. El gabinete es la reunión de los principales colaboradores del presidente que lo asesoran sobre los puntos que el propio presidente desea. Está en manos del presidente convocar o no al gabinete. El presidente puede optar por escuchar las opiniones de sus más cercanos colaboradores en forma separada. Empero, algunos presidentes mexicanos sí han acostumbrado reunir al gabinete con cierta periodicidad o para asuntos de especial importancia. Por ejemplo, Cárdenas, ante la negativa de las empresas petroleras para cumplir con el laudo y el fallo de la suprema corte que las obligaba a aumentar los salarios a sus trabajadores, citó al gabinete para conocer sus opiniones sobre las medidas que debían realizarse si las empresas persistían en no querer acatar ese laudo.[31]

Se ha opinado que realmente el presidente mexicano no tiene gabinete, lo que redunda en poca coordinación entre los organismos federales, haciéndose muy difícil conseguir la unidad de acción entre aquellos que deben formular la política en un determinado campo.[32] Tal afirmación no es completamente cierta, puesto que ha sido cada presidente el que decide si trabaja o no con el gabinete, y muchos sí han utilizado esta institución.

Ya asentamos que gabinete no es sinónimo de consejo de ministros. Este último sólo funciona en caso de que el presidente de la

[30] Peter H. Smith, *La movilidad política en el México contemporáneo,* en *Lecturas de política mexicana,* México, El Colegio de México, 1977, pp. 143 y 147.

[31] Lázaro Cárdenas, *Obras. I—Apuntes 1913-1940,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, t. I, p. 387.

[32] Miguel S. Wionczek, *Antecedentes e instrumentos de la planeación de México,* en *Bases para la planeación económica y social de México,* México, Siglo XXI, 1974, p. 63.

república decida solicitar al congreso de la unión la suspensión de garantías individuales, y su integración está especificada en el artículo 6 de la ley orgánica de la administración pública federal: los secretarios de estado, los jefes de departamento administrativo y el procurador general de la república, presididos por el presidente de la misma.

En cambio, el gabinete suele reunirse periódicamente para examinar asuntos generales, líneas políticas y asuntos particulares; la agenda del gabinete la determina, como ya decíamos, el presidente. Su integración no está determinada en ninguna ley ni reglamento, por tanto, el presidente tiene libertad para determinar su composición y así lo ha hecho en la realidad; generalmente se compone de los secretarios de estado, los jefes de departamento administrativo, el procurador general de la república y otros funcionarios. Calles incluyó al procurador general de justicia del distrito federal; Ortiz Rubio, a su secretario particular.[33]

También se puede hablar del gabinete en sentido amplio o "gabinetote" que incluye al gabinete, más una serie de funcionarios de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal como PEMEX, IMSS, comisión federal de electricidad, ISSSTE, etc. La fotografía oficial que se acostumbra tomar con el presidente de la república al inicio del sexenio, es del gabinete en sentido amplio; es decir, incluye a los funcionarios que no integran el gabinete en sentido estricto.

La composición de los gabinetes ha ido cambiando. De 1920 a 1940, el 39% de sus miembros tenía algún rango militar. En el gabinete de Obregón había doce generales, y de los restantes once, la mayoría tenía alguna experiencia castrense. A partir de 1940, los militares son asignados a secretarías "profesionales" como la de la defensa, marina, o el ex departamento de la industria militar. De 1946 a nuestros días, sólo un general ha ocupado un cargo "no profesional", y éste fue Alfonso Corona del Rosal, en el departamento del distrito federal.[34]

En la integración de los gabinetes han tenido predominio en primer lugar los abogados, y después los ingenieros.

[33] Stephen Spencer Goodspeed, *op. cit.*, pp. 92, 105 y 175.

[34] *El sistema político mexicano: análisis de los gabinetes de 1920 a la fecha, op. cit.*, sin numeración.

5. LA OFICINA DEL PRESIDENTE

El presidente cuenta con auxiliares directos que son una especie de "estado mayor civil".[35]

En 1970, lo que podemos llamar la oficina del presidente o, como oficialmente se le denomina, la presidencia de la república, estaba integrada por: a] secretaría privada, b] secretaría auxiliar, c] estado mayor presidencial, d] dirección general de administración y e] dirección general de difusión y relaciones públicas. Estas oficinas contaban con 36 funcionarios cuyos nombres se listaban en el documento oficial.[36]

En 1973, en el *Manual de organización del gobierno federal*,[37] la oficina del presidente se integraba con la secretaría privada, el estado mayor presidencial y la dirección general de administración, y se listaban en ella 28 funcionarios. En el propio *Manual* se especificaban cuáles eran las funciones de esas dependencias.

El artículo 8 de la ley orgánica de la administración pública federal dispone que: "Para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el presidente de la república; para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública y coordinar y evaluar su ejecución; así como para la atención de servicios de difusión y relaciones públicas, el titular del poder ejecutivo federal contará con las unidades respectivas, además de aquellas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la presidencia de la república."

6. LOS PRESIDENTES DE MÉXICO

José Iturriaga en un interesante ensayo nos proporciona algunos datos[38] sobre los presidentes de nuestro país: desde la independencia

[35] Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Revista de Occidente, 1964, p. 373. Véase Maurice Duverger, *op. cit.*, pp. 330-331, y *Time*, 4 de agosto de 1975, sobre datos acerca de la oficina o despacho del presidente norteamericano.

[36] *Manual de organización del gobierno federal. 1969-1970*, México, Secretaría de la Presidencia, 1969, pp. 157-159.

[37] *Ibid.*, pp. 135-139.

[38] José Iturriaga, *op. cit.*, pp. 3-5.

y hasta el sexenio del presidente Ruiz Cortines, en esos 137 años dos meses y tres días, se registraron 112 cambios gubernamentales, habiendo tenido cada gobierno una duración promedio de un año y tres meses.

En sólo 59 años y fracción, hubo 95 cambios del titular del poder ejecutivo; así, a cada uno de esos gobernantes le corresponde en promedio un lapso aproximado de siete meses. En 18 ocasiones hemos tenido dos gobernantes simultáneos, y cada uno de ellos se ha ostentado como el legítimo. México, a partir de su independencia, ha tenido 59 presidentes, y algunos de ellos han ocupado la presidencia en varias ocasiones.

La siguiente lista de los presidentes de México, está tomada de *Mexicano: ésta es tu constitución, op. cit.*, pp. 217-221:
Guadalupe Victoria (10 de octubre de 1824 — 1º de abril de 1829); Vicente Guerrero (1º de abril de 1829 — 17 de diciembre de 1829); José María Bocanegra (18 de diciembre de 1829 — 23 de diciembre de 1829); Pedro Vélez asociado de Lucas Alamán y Luis Quintanar (23 de diciembre de 1829 — 31 de diciembre de 1829); Anastasio Bustamante (vicepresidente en funciones) (1º de enero de 1830 — 13 de agosto de 1832), (19 de abril de 1837 — 17 de marzo de 1839), (11 de julio de 1839 — 22 de septiembre de 1841); Melchor Múzquiz (14 de agosto de 1832 — 26 de diciembre de 1832); Manuel Gómez Pedraza (24 de diciembre de 1832 — 31 de marzo de 1833); Valentín Gómez Farías (1º de abril de 1833 — 15 de mayo de 1833), (2 de junio de 1833 — 17 de junio de 1833), (6 de julio de 1833 — 27 de octubre de 1833), (5 de diciembre de 1833 — 23 de abril de 1834), (24 de diciembre de 1846 — 20 de marzo de 1847); Antonio López de Santa Anna (16 de mayo de 1833 — 2 de junio de 1833), (18 de junio de 1833 — 6 de julio de 1833), (28 de octubre de 1833 — 4 de diciembre de 1833), (24 de abril de 1834 — 27 de enero de 1835), (18 de marzo de 1839 — 9 de julio de 1839), (10 de octubre de 1841 — 25 de octubre de 1842), (5 de marzo de 1843 — 3 de octubre de 1843), (4 de junio de 1844 — 12 de septiembre de 1844), (21 de marzo de 1847 — 31 de marzo de 1847), (20 de mayo de 1847 — 15 de septiembre de 1847), (20 de abril de 1853 — 9 de agosto de 1855); Miguel Barragán (28 de enero de 1835 — 2 de noviembre de 1835), (3 de noviembre — 1º de marzo de 1836); José Justo Corro (2 de marzo de 1836 — 18 de abril de 1837); Nicolás Bravo (10 de julio de 1839 — 17 de julio de 1839), (26 de octubre de 1842 — 5 de marzo de 1843), (29 de julio de 1846 — 6 de agosto de 1846); Francisco Javier Echeverría (22 de septiembre de 1841 — 10 de octubre de 1841); Valentín Canalizo (4 de octubre de 1843 — 3 de junio de 1844); José Joaquín de Herrera (12 de septiembre de 1844 — 20 de septiembre de 1844), (6 de diciembre de 1844 — 30 de diciembre de 1845), (2 de junio de 1848 — 15

de enero de 1851); Mariano Paredes de Arrillaga (3 de enero de 1846 — 29 de julio de 1846); José Mariano Salas (6 de agosto de 1846 — 23 de diciembre de 1846); Pedro María Anaya (2 de abril de 1847 — 20 de mayo de 1847), (14 de noviembre de 1847 — 7 de enero de 1848); Manuel de la Peña y Peña (22 de septiembre de 1847 — 12 de noviembre de 1847), (8 de enero de 1848 — 3 de junio de 1848); Mariano Arista (15 de enero de 1851 — 4 de enero de 1853); Juan Bautista Cevallos (5 de enero de 1853 — 7 de febrero de 1853); Manuel M. Lombardini (7 de febrero de 1853 — 20 de abril de 1853); Martín Carrera (14 de agosto de 1855 — 12 de septiembre de 1855); Rómulo Díaz de la Vega (12 de septiembre de 1855 — 3 de octubre de 1855); Juan Álvarez (4 de octubre de 1855 — 10 de diciembre de 1855); Ignacio Comonfort (11 de diciembre de 1855 — 30 de noviembre de 1857), (1º de diciembre de 1857 — 20 de enero de 1858); Benito Juárez (19 de enero de 1858 — 18 de julio de 1872); Félix Zuloaga (21 de enero de 1858 — 24 de diciembre de 1858), (24 de enero de 1859 — 2 de febrero de 1859), (9 de mayo de 1860 — 10 de mayo de 1860); Manuel Robles Pezuela (23 de diciembre de 1858 — 21 de enero de 1859); Miguel Miramón (2 de febrero de 1859 — 12 de agosto de 1860), (15 de agosto de 1860 — 24 de diciembre de 1860); J. Ignacio Pavón (13 de agosto de 1860 — 14 de agosto de 1860); Sebastián Lerdo de Tejada (19 de julio de 1872 — 20 de noviembre de 1876); José María Iglesias (28 de octubre de 1876 — 1877); Porfirio Díaz (23 de noviembre de 1876 — 11 de diciembre de 1876), (16 de febrero de 1877 — 4 de mayo de 1877), (5 de mayo de 1877 — 30 de noviembre de 1880), (1º de diciembre de 1884 — 25 de mayo de 1911); Juan N. Méndez (6 de diciembre de 1876 — 17 de febrero de 1877); Manuel González (1º de diciembre de 1880 — 30 de noviembre de 1884); Francisco León de la Barra (25 de mayo de 1911 — 6 de noviembre de 1911); Francisco I. Madero (6 de noviembre de 1911 — 19 de febrero de 1913); Pedro Lascuráin (19 de febrero de 1913 - de las 10.30 p. m. a las 11.00 p. m.); Victoriano Huerta (19 de febrero de 1913 — 15 de julio de 1914); Venustiano Carranza (26 de marzo de 1913 — 30 de abril de 1917), (1º de mayo de 1917 — 21 de mayo de 1920); Francisco Carbajal (15 de julio de 1914 — 13 de agosto de 1914); Eulalio Gutiérrez (3 de noviembre de 1914 — 16 de enero de 1915); Roque González Garza (16 de enero de 1915 — 10 de junio de 1915); Francisco Lagos Cházaro (10 de junio de 1915 — 14 de octubre de 1915); Adolfo de la Huerta (1º de junio — 30 de noviembre de 1920); Álvaro Obregón (1º de diciembre de 1920 -30 de noviembre de 1924); Plutarco Elías Calles (1º de diciembre de 1924 — 30 de noviembre de 1928); Emilio Portes Gil (1º de diciembre de 1928 — 5 de febrero de 1930); Pascual Ortiz Rubio (5 de febrero de 1930 — 2 de septiembre de 1932); Abelardo L. Rodríguez (3 de septiembre de 1932 — 30 de noviembre de 1934); Lázaro Cárdenas (1º de diciembre de 1934 — 30 de noviembre de 1940); Manuel Ávila Camacho (1º de diciembre de 1940 — 30 de noviembre de 1946); Miguel Alemán Valdés (1º de diciembre de 1946 — 30 de noviembre de 1952); Adolfo

Ruiz Cortines (1° de diciembre de 1952 — 30 de noviembre de 1958); Adolfo López Mateos (1° de diciembre de 1958 — 30 de noviembre de 1964); Gustavo Díaz Ordaz (1° de diciembre de 1964 — 30 de noviembre de 1970); Luis Echeverría Álvarez (1° de diciembre de 1970 — 30 de noviembre de 1976); José López Portillo (1° de diciembre de 1976 — 30 de noviembre de 1982); Miguel de la Madrid Hurtado (1° de diciembre de 1982 — 30 de noviembre de 1988); Carlos Salinas de Gortari (1° de diciembre de 1988 — 30 de noviembre de 1994); Ernesto Zedillo Ponce de León (1° de diciembre de 1994 — 30 de noviembre de 2000); Vicente Fox Quezada (1° de diciembre de 2000 —)

VII. FACULTADES DEL PRESIDENTE EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. LAS FACULTADES PRESIDENCIALES

El presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

Como ejemplo de facultades constitucionales podemos mencionar: la de nombramiento, las que ejerce en materia internacional y las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes.

Entre las facultades que provienen de leyes ordinarias podemos mencionar: su intervención en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su intromisión en los medios masivos de comunicación. Debe tenerse en cuenta que hay facultades que se encuentran tanto en la constitución como en leyes secundarias; por ejemplo, es muy importante la facultad del presidente para designar a sus más cercanos colaboradores, atribución cuyo fundamento es el artículo 89 constitucional. Sin embargo, leyes ordinarias también le conceden facultades de nombramiento, tal y como acontece con diversas clases de magistrados y jueces, así como con funcionarios de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En materia económica, sus facultades derivan también tanto de la constitución como de la ley ordinaria.

Como ejemplos de facultades que provienen del sistema político, podemos mencionar: su papel como jefe del PRI, la designación de su sucesor y de los gobernadores.[1]

Los tratadistas han acostumbrado dividir las funciones del poder ejecutivo en políticas y administrativas.[2] Como órgano político se encarga de las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y el desarrollo del sistema político en general. Como órgano administrativo se encarga de dar unidad a toda la burocracia, dependiendo de él, que es la cúspide de la pirámide, los funcionarios y empleados del

[1] Manuel Bartlett, *El sistema presidencialista mexicano*, en *Pensamiento Político*, vol. II, núm. 5, México, 1969 p. 25.

[2] Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, México, Lib. de Ch. Bouret, 1906, p. 170, y Gabino Fraga, *op. cit.* pp. 178-179.

gobierno federal. El estado moderno, se ha dicho, es un estado de funcionarios, y la importancia de la burocracia estriba en que si bien su objetivo no es gobernar, sin ella es casi imposible hacerlo.[3] Fraga indica que "la situación del ejecutivo como poder administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar a casos concretos" [4] no controvertidos.

En los tiempos actuales creemos que hay dos géneros de funciones muy importantes que realiza el ejecutivo, y que ya no es posible encuadrar simplemente como funciones administrativas; se trata de las funciones económicas y las sociales. En manos del presidente de la república está, en gran parte, la regulación de la economía a través, entre otros elementos, como examinaremos, del gasto y la inversión públicos, la política fiscal, el encaje bancario, la determinación del medio circulante, los estímulos o restricciones a las importaciones y exportaciones, y los créditos. Asimismo, el presidente tiene funciones sociales de especial trascendencia para los habitantes del país, como son las de educación, de seguridad social, del agro y laboral.

En esta forma, podemos afirmar que las funciones del poder ejecutivo son de carácter político, administrativo, económico y social.

Recordemos que el poder de un presidente —afirma Horn— descansa en última instancia sobre la confianza pública, basada en que hay una serie de cuestiones que el presidente no sólo no puede legalmente realizar, pero que ni siquiera intentaría hacerlo.[5]

Al análisis de las principales atribuciones que en México posee el presidente de la república. dedicaremos los siguientes capítulos.

2 LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El presidente de la república interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley. Estos aspectos caen dentro del principio de la colaboración que los poderes se deben prestar entre ellos.[6]

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el presidente de la república tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en la reali-

[3] César Enrique Romero, *op. cit.*, p. 3.

[4] Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 64.

[5] Robert A. Horn, *The Warren court and the discretionary power of the executive*, en *Minnesota Law Review*, vol. 44, núm. 4, Minneapolis, Minnesota, 1960 p. 669.

[6] Véase Jorge Carpizo, *La constitución…*, *op. cit.*, pp. 248-253.

dad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años ha cambiado algo en virtud de lo que se denominó "diputados de partido" y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición, principalmente para el PAN.[7]

En 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el ejecutivo fueron aprobados por unanimidad en la cámara de diputados. En 1943, fue aprobado por unanimidad el 92% de los proyectos; en 1947, el 74%; en 1949, el 77%; en 1953, el 59%; en 1955, el 62%, y en 1959 el 95%.

En contra de los proyectos votaron en 1943 el 4% de los diputados; en 1947, el 3%; en 1949, el 3%; en 1953, el 3%; en 1955, el 5%; y en 1959, el 4%.[8]

Durante el período de Obregón, más del 98% de las leyes aprobadas por el congreso fueron iniciativas presidenciales.[9]

El hecho de que el ejecutivo inicie la gran mayoría de los proyectos legislativos no es una situación privativa de México. En Gran Bretaña, en el período 1959-1963, el 90% de las leyes *(public general acts of parliament)* fueron iniciativa de los ministros, y en Francia, en el período 1962-1967, el 80% de las iniciativas legislativas fueron del gobierno.[10]

Ahora bien, en México, algunas iniciativas del presidente no han prosperado; quizá la principal razón para ello, sea que el propio presidente perdió interés en tales iniciativas. Como ejemplos podemos mencionar el proyecto de reforma constitucional que Calles remitió en noviembre de 1926 y que recogía las proposiciones de la primera convención nacional fiscal, y el proyecto de reforma constitucional que Cárdenas envió en 1936 y que contenía también proposiciones de carácter fiscal.[11]

[7] Jorge Carpizo, *El sistema representativo...*, *op. cit.*, pp. 26-30, y Jorge Carpizo, *La elección y la representación de los diputados y senadores,* en *Derecho legislativo mexicano,* México, Cámara de diputados, XLVIII legislatura, 1973, p. 92.

[8] Pablo González Casanova, *La democracia en México,* México, Ed. Era, 1965, p. 17.

[9] Stephen Spencer Goodspeed, *op. cit.*, p. 74.

[10] Samuel E. Finer, *Great Britain,* en *Modern political systems: Europe,* Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1968, p. 113, y Roy C. Macridis, *France,* en el mismo volumen citado en esta nota, pp. 265-266.

[11] Jorge Carpizo, *Sistema federal mexicano,* en *Los sistemas federales del continente americano,* México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1972, p. 493.

3. EL VETO

Conforme al inciso b] del artículo 72, el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto. Veto significa la acción de prohibir;[12] ya los romanos conocieron esta institución: los tribunos del pueblo tenían el derecho de vetar los proyectos de ley que lesionaran la independencia del estado o que vulneraran sus derechos o intereses, y a su ejercicio se le denominó *intercessio*.[13]

Las finalidades del veto son:

a] Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

b] Capacitar al ejecutivo para que se defienda "contra la invasión y la imposición del legislativo".[14]

c] Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo.

El veto es una institución conocida del derecho constitucional mexicano, pues estuvo reglamentado en la constitución de Cádiz (artículos 144-150), en la de Apatzingán (artículos 128 y 129), en la de 1824 (artículos 55 y 56), en la de 1836 (artículos 35, 36 y 37 de la ley tercera) y en la de 1857 (artículo 71).

El artículo 55 de la constitución federal de 1824 ordenó que los proyectos de ley pasaran al presidente, quien tenía diez días para hacerles observaciones. Si el presidente devolvía un proyecto dentro de esos diez días, éste se discutía de nuevo en las dos cámaras, y para devolvérselo al presidente, antes debía ser aprobado por las dos terceras partes de los legisladores presentes. Si no se lograba esa votación, no se podía volver a proponer el proyecto sino hasta el año siguiente.

En la constitución de 1857, dentro del procedimiento para la formación de la ley, el artículo 70 indicaba que una vez que se hubiera discutido el dictamen de la comisión respectiva, se enviaría al presidente una copia del expediente para que, en el término de siete días, manifestara su opinión o expresara que no iba a hacer uso de esta facultad. Si la opinión del ejecutivo era de conformidad, se pasaba a votación de la ley, pero si su opinión discrepaba en todo o en parte, se turnaba el expediente a la comisión respectiva y sobre

[12] Andrés Serra Rojas, *La estructura del poder...*, *op. cit.*, p. 370.
[13] Ignacio Burgoa, *op. cit.*, p. 849.
[14] Véase Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 174, y Hamilton, Madison y Jay, *op. cit.*, p. 313.

el nuevo dictamen se realizaba otra discusión; concluida ésta, se procedía a votar. El artículo 71 señalaba que en caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el congreso podía estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70. En esta forma, el presidente no contaba en 1857 con la facultad de veto, sino sólo de opinión dentro del proceso legislativo; incluso esta opinión podía ser omitida en los términos del citado artículo 71.

Por medio de las reformas del 13 de noviembre de 1874, se concedió el veto al presidente; pero el veto podía ser superado por la mayoría de los votos de los legisladores presentes.

Emilio Rabasa, entre las críticas que realizó a la constitución de 1857, se refirió a la simple mayoría para superar el veto, ya que era partidario de que el veto sólo se pudiera superar por los dos tercios de votos. Rabasa afirmó que: "La diferencia entre la simple mayoría y dos tercios de votos es considerable y hacía decir en aquella época que serviría para despojar al congreso de la facultad legislativa. El privilegio del veto no tiene tal poder, porque es simplemente negativo: es la facultad de impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae la modificación de lo existente, la acción del veto, al impedirla, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad. El valor de los dos tercios de votos no puede calcularse simplemente por la aritmética, como ha hecho observar un escritor, porque es preciso agregar a los números la influencia moral del presidente en el ánimo de cada una de las cámaras, que tienen, hasta en los malos tiempos, una minoría de hombres sensatos, capaces de sobreponer a los sentimientos comunes el juicio superior del bien público." [15]

El veto en México puede ser total o parcial. Lo anterior es consecuencia de lo prescrito en el inciso c] del artículo 72, que dice: "El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo..." Se ha opinado que el veto parcial acrecienta los poderes del presidente en la labor legislativa, y que es un medio más completo y flexible que el que establecen aquellos sistemas que sólo tienen el veto total[16] como en Norteamérica.[17]

El inciso j] del artículo 72 establece que: "El ejecutivo de la unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la cámara de diputados declare

[15] Emilio Rabasa, *op. cit.*, pp. 177-178.
[16] André Hauriou, *op. cit.*, p. 841, y Jacques Lambert, *op. cit.*, pp. 541-542.
[17] William Howard Taft, *op. cit.*, p. 14. Consúltese también Arthur M. Schlesinger, Jr., *op. cit.*, pp. 239-240, y Edward S. Corwin, *op. cit.*, pp. 314-316.

que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la comisión permanente."

Tal parece que todo aquello que no menciona el inciso j] sí es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, porque la regla sobre qué puede vetar el presidente de la república se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72: las leyes o decretos *"cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras"*, es decir, cualquier otro acto del congreso no es susceptible de ser vetado. Así, especificando, el presidente no tiene facultad de veto respecto a:

a] Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras.

b] Las facultades de la comisión permanente.

c] Las facultades del congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.

d] Las facultades del congreso reunido en asamblea única.

e] Y conforme con la reforma de 1977, en el artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del congreso.

Herrera y Lasso opina, con toda razón, que el inciso j] del artículo 72 es totalmente *inútil, por absolutamente inoperante:* "sin él, quedaría purgada la constitución de un precepto baldío y contradictorio, propicio a la confusión y al error".[18] En esta forma, el camino más fácil para conocer qué se puede vetar lo define, como hemos dicho párrafo de por medio, el encabezado del artículo 72: las leyes y decretos que no sean competencia de alguna de las cámaras.

Esta regla general auxilia para aclarar el tema, y sólo se podría discutir si en ella también encuadra el supuesto de cuando el congreso actúa en asamblea única y existe un presidente provisional: los casos de los artículos 84 y 85 que se refieren, como ya hemos estudiado, a cuando el congreso designa a un presidente interino o sustituto. Creemos que la regla general sí abarca también este caso, porque el encabezado se refiere a leyes y decretos que se discuten *sucesivamente* en ambas cámaras.

Hay que precisar que el presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque:

a] el artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el congreso de la unión,

b] las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la

[18] Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales,* segunda serie, México, Ed. Jus, 1964, p. 96.

constitución, órgano de jerarquía superior al congreso, ya que se encuentra ubicado entre el poder constituyente y los poderes constituidos —legislativo, ejecutivo y judicial—, y no puede el presidente vetar la resolución de un órgano superior.

Si un proyecto vetado es confirmado, dice el inciso c] del citado artículo 72, *por las dos terceras partes del número total de votos*, entonces ese proyecto se convierte en ley.

Aquí el problema estriba en saber si para superar el veto presidencial son necesarias las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores en cada cámara o las dos terceras partes de los legisladores presentes; el problema se complica porque la redacción no es del todo correcta y no lo ha sido de mucho tiempo atrás.

Como ejemplos veamos varios párrafos de *El federalista,* refiriéndose al veto:[19]

"...y los proyectos devueltos se convertirán en ley si, al ser reconsiderados, resultan aprobados por los dos tercios de ambas cámaras..."

"...con la consecuencia de que en esa forma impedirá que se conviertan en leyes, a menos de que sean confirmadas posteriormente por las dos terceras partes de cada una de las ramas que integran el cuerpo legislativo..."

"Hay motivos para esperar que no será muy frecuente el que una proporción tan grande como es la de las dos terceras partes de ambas ramas de la legislatura, se vea dominada simultáneamente por propósitos indebidos, tanto más cuanto que tendrá en contra la influencia del ejecutivo."

Los párrafos anteriores parecen inclinarse por las dos terceras partes del total de los legisladores en cada cámara.

Herrera y Lasso realizó un interesante ensayo sobre este tema, y del mismo concluyó que hay que interpretar el inciso c] del artículo 72 como las dos terceras partes de los legisladores presentes. Textualmente afirmó que "dos terceras partes del número total de 'votos' no son dos terceras partes de los congresistas que podrían votar si estuvieran presentes, sino del número total de votantes efectivos —no virtuales— en un momento dado. El quórum se forma con personas y no con votos y la votación es acto que sólo pueden realizar los presentes. A los ausentes no puede llamárseles 'votos'. De ahí que la fórmula constitucional, aunque deficiente desde el punto de vista del buen lenguaje jurídico, aparezca como una clara sinécdoque: *el total de votos es el total de votantes y sólo son votantes los presentes.*"[20]

[19] Hamilton, Madison y Jay, *op. cit.*, pp. 292, 312 y 315.
[20] Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales, op. cit.*, p. 121.

Estoy de acuerdo con Herrera y Lasso en que el inciso c] del artículo 72 se refiere a las dos terceras partes del número total de los presentes, por las siguientes razones:

a] el antecedente del veto en la constitución federal de 1824,

b] los precedentes del artículo 37 de la tercera ley de la constitución de 1836 y el artículo 58 de las bases orgánicas de 1843; en el contexto de esos cuerpos legislativos, se entendía que se referían a las dos terceras partes de los legisladores presentes,

c] el párrafo citado de Emilio Rabasa, que se está refiriendo en su comparación a las dos terceras partes de los legisladores presentes,

d] el argumento aducido por el propio Manuel Herrera y Lasso,

e] el dictamen de la segunda comisión de constitución del congreso constituyente de 1916-1917, que expresó lo siguiente: "Esto lo corrige el inciso c] del artículo 72 del proyecto, en donde las observaciones que haga el ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca una segunda discusión en ambas cámaras y requiere una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada cámara, para que deba promulgarse por el ejecutivo, sin excusa." [21] Y hay que recordar que el artículo 72 se aprobó sin discusión ni modificación, salvo una adición al inciso j],

f] la jurisprudencia norteamericana, que en el caso de *Missouri P. R. Co. v. Kansas 248 U. S. 276* estableció que: "el voto de dos tercios en cada cámara requerido para dejar sin efecto un veto implica el voto de dos tercios de los miembros presentes, cuya asistencia constituye quórum, y no el voto de dos tercios de la totalidad de los miembros, presentes y ausentes", [22]

g] el precedente en la realidad mexicana, que aceptó que el veto se supera con las dos terceras partes de los legisladores presentes. Así se procedió respecto al veto que el presidente interpuso con relación al proyecto de reformas a una serie de artículos de la ley electoral federal en 1949. [23]

En virtud de la mencionada realidad mexicana, el veto no ha jugado el papel que tiene reservado en el procedimiento legislativo: en México es más bien el presidente quien realmente legisla, y el poder legislativo ejerce una especie de derecho de veto respecto a las reformas que, sin ser importantes, realiza a los proyectos presidenciales. Empero, el presidente sí ha ejercido su facultad de veto en múltiples ocasiones y no sólo en dos como se ha afirmado. [24]

[21] *Diario de los debates del congreso constituyente. 1916-1917, op. cit.*, t. II, p. 312.

[22] Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales...*, *op. cit.*, pp. 130-131.

[23] *Ibid.*, p. 109.

[24] Alexander T. Edelmann, *op. cit.*, p. 424, y Robert E. Scott, *Mexican*

El veto de bolsillo *(pocket veto)* es una figura conocida por el derecho constitucional norteamericano, y consiste en que si pasan los diez días fijados y el presidente no presenta observaciones, el proyecto se convierte automáticamente en ley, a menos que la le-

government in transition, Urbana, University of Illinois Press, 1971, p. 263.

Respecto a cómo el presidente mexicano ha ejercido su facultad de veto, podemos aportar los siguientes datos de lo ocurrido en la cámara de diputados:

En 1917 el presidente interpuso el veto una vez. En 1918, seis, y tres de ellos se referían a leyes convocando a elecciones extraordinarias en diferentes distritos. En 1919 hubo seis vetos.

De 1920 a 1927 no se interpuso veto en los años 1920, 1923 y 1925.

En 1921, hubo 2; en 1922, 3; en 1924, 2; en 1926, 6; y en 1927, 11.

En 1928, hubo varios vetos y entre ellos algunos fueron respecto a decretos del congreso concediendo jubilaciones y pensiones; en los años posteriores también se encuentran múltiples vetos sobre estas materias, lo curioso es que en algunos de estos casos, posteriormente el ejecutivo retiró sus objeciones, es decir, retiró su veto.

En 1929, el presidente vetó el decreto en que se le autorizaba para otorgar al ayuntamiento de San Cristóbal de las Casas, Chis., la cantidad de $50 000.00 para iniciar las obras de canalización, desazolve, etc., de las aguas del río Amarillo; el decreto para otorgar al gobierno de Tamaulipas la cantidad de $50 000.00 para la reparación de carreteras en ese estado, y el decreto para otorgar $3 000.00 para la construcción de una escuela en Aguascalientes.

En 1930, los vetos versaron sobre materias fiscales, pensiones, jubilaciones y reformas de los artículos 113, 114 y 110 de la ley orgánica de los tribunales del fuero común en el distrito y territorios federales.

En 1931, los vetos se refirieron a materias fiscales y de pensiones.

En 1932, el presidente, entre otros proyectos, vetó la ley de ingresos del erario federal y los presupuestos de egresos de ese año, la reforma del segundo párrafo del artículo 113 de la ley orgánica del distrito y territorios federales, amén de una serie de decretos concediendo pensiones.

En 1933 entre los principales vetos podemos señalar el proyecto de ley sobre jubilaciones para funcionarios y empleados del poder legislativo, proyecto de reforma al artículo 12 de la ley constitutiva del banco de México, decreto por el que la nación cede al gobierno de Sinaloa el terreno donde estuvo edificado el cuartel Rosales en el puerto de Mazatlán, el decreto por el que se faculta al ayuntamiento de Villa Cecilia, Tamps., para disponer de los terrenos ganados al mar, el decreto por medio del cual los cerillos y fósforos que se exporten no causen el impuesto federal del 10% y el proyecto de reformas de los artículos 1, 11, 32, 33 y otros, de la ley de impuesto sobre minería.

En 1933, el ejecutivo vetó diversos proyectos de decretos de pensiones, pero retiró sus observaciones de algunos decretos que beneficiaban con pensiones a algunas personas.

En 1934, el ejecutivo retiró sus observaciones a las reformas de los artículos 1, 11, 32, 33 y otros, de la ley de impuesto sobre minería, y vetó reformas al código penal.

En 1935, el congreso superó el veto presidencial al proyecto de ley de jubilaciones a los funcionarios y empleados del poder legislativo, y como el

gislatura concluya su período o empiece una etapa de vacaciones dentro de ese término, y el presidente omita la firma del proyecto "olvidándolo en su bolsillo".[25] Generalmente, se exponen las razones por las cuales se hace uso del veto de bolsillo. Así, de los 260 vetos de bolsillo que Roosevelt interpuso, en 258 se manifestaron las causas. Y de los 447 que se dieron de 1934 a 1963, sólo en cuatro se omitieron los argumentos.[26]

En México no es posible la existencia del veto de bolsillo. El inciso b] del artículo 72 es muy claro: "Se reputará aprobado por el poder ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; *a no ser que, co-*

ejecutivo no publicaba dicha ley, en 1936, se nombró una comisión para que se entrevistara con el secretario de gobernación sobre este aspecto.

En 1937, se vetaron varios proyectos de decreto sobre pensiones.

En 1938, entre los provectos que se vetaron estuvo el que modificaba la tarifa del impuesto general de importación.

En 1939, encontramos, de nuevo, vetos a proyectos de decretos sobre pensiones.

En 1940 se vetaron, entre otros, el proyecto de decreto que obligaba a las empresas cinematográficas a exhibir películas nacionales, el proyecto para la creación del banco de ahorro y construcción, el proyecto para la compra del 51% de las acciones de la serie "A" del banco de la industria eléctrica, el proyecto de reforma al artículo 29 de la ley que creó el banco de México, el proyecto de reforma del artículo 16 de la ley general de pensiones civiles de retiro y el proyecto de decreto exceptuando de impuestos la venta e importación de libros, textos musicales, etcétera.

De 1941 a 1976, el presidente no interpuso ningún veto en los años 1944, 1945, 1953, 1955, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1966, 1967, 1968, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975 y 1976.

En 1941 se interpusieron 3 vetos; en 1942, 2; en 1943, 1; en 1946, 2; en 1947, 1; en 1948, 3; en 1949, 10; en 1950, 3; en 1951, 7; en 1952, 2; en 1954, 2; en 1956, 2; en 1963, 4; en 1964, 6; en 1965, 12; y en 1969, 1.

De los vetos anteriores, quizás algunos de los más importantes hayan sido los siguientes: en 1943, a la reforma de la fracción x del artículo 326 de la ley federal del trabajo; en 1954, al proyecto de ley orgánica de los tribunales de justicia del fuero común del distrito y territorios federales y al proyecto de código de procedimientos penales para el distrito y territorios federales; en 1964, al proyecto de vías generales de comunicación y medios de transporte y al proyecto de reformas y adiciones a la ley general de bienes nacionales, y en 1969 al proyecto de decreto por el que se reformaban varios artículos de la ley de crédito agrícola.

Luis Raúl González Pérez colaboró en la recopilación de los datos anteriores.

[25] Véase Manuel García Pelayo, *op. cit.*, pp. 389-390; William Howard Taft, *op. cit.*, p. 23; Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 314; Arthur M. Schlesinger, Jr., *op. cit.*, pp. 243-244 y 400; y Paolo Biscaretti di Ruffìa, *op cit.*, p. 97.

[26] Clement E. Vose, *The memorandum pocket veto*, en *The Journal of Politics*, vol. 26, núm. 2, Gainesville, Florida, Universidad de Florida, 1964, pp. 397-398.

rriendo este término, hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso esté reunido." (El subrayado es nuestro.)

Veamos algunos datos sobre el veto que ponen de manifiesto el papel que ese derecho le permite jugar al presidente en el proceso legislativo, en países donde la realidad es conducida por la norma constitucional y viceversa.

F. D. Roosevelt opuso 631 vetos a proyectos del congreso norteamericano, y éste sólo pudo superarlos en diez ocasiones.[27]

Un párrafo que en nuestra opinión pinta el panorama norteamericano sobre la eficacia del veto, es el siguiente: "En cuanto a la eficacia real del veto del presidente como control sobre el congreso, el testimonio de las estadísticas es terminante. Entre el comienzo de la administración de George Washington y la segunda administración de F. D. Roosevelt, se vetaron 750 proyectos, de los cuales 483 eran proyectos privados. De estos 750 vetos sólo fueron anulados 49, siendo seis de ellos vetos de proyectos privados. Es decir, el 16 por ciento de los vetos de proyectos públicos y el uno por ciento más de vetos de proyectos privados fueron anulados. Esto tampoco toma en consideración que quince de los cuarenta y tres vetos anulados de proyectos públicos ocurrieron durante la 'vendetta' entre Andrew Johnson y el congreso; ni aun los vetos de bolsillo, de los cuales unos 330 se han producido durante el período comprendido entre 1789 y 1936. Las últimas estadísticas se ajustan sustancialmente a este patrón. Simultáneamente, parece justo decir que el veto del presidente es normalmente efectivo en nueve casos de diez." [28]

4. LA PUBLICACIÓN

La fracción I del artículo 89 concede e impone al presidente tres facultades y obligaciones: la primera de ellas es promulgar la ley.

Nuestra constitución emplea el verbo promulgar en el artículo 89, pero en los incisos a] y c] del artículo 72 usa como sinónimos publicar y promulgar. Por tanto, en nuestra opinión, el intérprete no puede distinguir cuando la constitución no lo hace, amén de que a nuestro criterio no hay razón real para hacer dicha distinción. Sin embargo, parte de la doctrina mexicana la hace, y entiende por promulgación la comprobación que el presidente debe realizar de

[27] André Hauriou, *op. cit.*, pp. 464-465.
[28] Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 316.

que se satisficieron todas las formalidades y se llenaron todos los requisitos que la constitución impone al poder legislativo en el proceso legislativo, así como la orden de publicación de la ley.[29]

A mi juicio, esa distinción no sólo es superflua sino que puede resultar peligrosa. Si el presidente considera que no se han satisfecho las formalidades del proceso legislativo, será una razón para que interponga el veto, y si éste es superado, deberá prevalecer la opinión del legislativo. La constitución no da al presidente facultad para nuevas observaciones, pues sería un segundo veto; pero lo peligroso de la distinción estriba en que el presidente podría nulificar todo el proceso legislativo, si amparado en que no se satisficieron los requisitos de dicho proceso, no promulga la ley. En esta forma, el proceso legislativo quedaría completamente en sus manos, y tan no es éste el sentido de nuestra constitución, que ella impone la publicación (promulgación en la terminología del artículo 89) como una obligación que no puede eludir el presidente. Él tiene que publicar, le parezca o no la ley.

Publicar es dar a conocer la ley a los habitantes del país y manifestar desde cuándo comienza su vigencia. La publicación debe ser hecha a través del medio en que sabemos que se dan a conocer las leyes, y que en México es el *Diario Oficial*.

Repitamos: el presidente está *obligado* a publicar la ley, y si no lo hace esa ley no entra en vigor. Ahora bien, la ley fundamental no dejó discrecionalidad al presidente sobre la publicación, sino que se la impuso como obligación, y las obligaciones no se pueden eludir, hay que cumplirlas. Entonces, ¿qué hacer ante un presidente que se niega a publicar una ley? Burgoa opina que el congreso puede publicar la ley, y en esto estamos de acuerdo con él —y esta tesis se corrobora pues en la reforma al artículo 70 en 1977, se indica que la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del congreso, no necesita de promulgación del presidente para tener vigencia—; pero hay y tiene que haber más: Burgoa afirma que esta omisión presidencial no es causa del juicio de responsabilidad política,[30] y nosotros creemos que sí lo es.

La constitución no contiene declaraciones sino preceptos jurídicos, y la propia ley fundamental construye las garantías constitucionales, es decir los instrumentos procesales que debe seguir el órgano que señala la constitución misma para que la disposición violada e

[29] En este sentido Miguel Lanz Duret, *op. cit.*, p. 248; Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 455; Serafín Ortiz Ramírez, *op. cit.*, p. 451; Andrés Serra Rojas, *La función constitucional...*, *op. cit.*, p. 237. Daniel Moreno, también acepta la distinción aunque le otorga diversa acepción, *op. cit.*, p. 380.

[30] Ignacio Burgoa, *op. cit.*, p. 850.

infringida sea resarcida, y el orden jurídico afectado sea reintegrado.[31]

Las garantías constitucionales que tiene nuestra ley fundamental son seis;[32] estas garantías *defienden* a la propia carta magna, a los demás preceptos de la constitución. No es cierto que si algunas normas constitucionales son violadas, no tengan sanción. Toda norma constitucional tiene sanción: para ello están las garantías constitucionales.

En el caso de que el presidente no publique una ley, está incumpliendo una obligación constitucional, quebrando el principio de la división de poderes y anulando al poder legislativo; en consecuencia, está rompiendo el orden jurídico y, por tanto, tiene responsabilidad política que se le puede seguir a través de un juicio de responsabilidad política encuadrando su omisión en el último párrafo del artículo 108, párrafo que estudio en el capítulo XVIII de este ensayo.

Los preceptos constitucionales no están para que el órgano de poder decida si los cumple o no: los tiene que cumplir, y en caso de que no lo haga, la propia ley fundamental se *defiende* y *defiende* a la persona a través de las garantías constitucionales. Cualquier otra tesis convierte a la constitución en un mero ideal, en un conjunto de declaraciones e intenciones, y no en el conjunto de normas jurídicas de carácter supremo, las cuales crean todas las otras normas de ese orden jurídico.

5. LA EJECUCIÓN

La segunda de las facultades y obligaciones que contiene la ya mencionada fracción I del artículo 89 constitucional, es la ejecución de las leyes. Esta facultad es tan importante que le dio nombre al poder que la realiza. El poder ejecutivo es quien ejecuta la ley, quien la pone en vigor,[33] quien tiene la *decisión ejecutoria*[34] y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución.

[31] Al respecto puede consultarse Héctor Fix-Zamudio, *Las garantías constitucionales en el derecho mexicano*, en *Revista de la Facultad de Derecho*, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa, t. I, núm. 3, 1965, p. 179 *ss.;* y Héctor Fix-Zamudio, *La defensa de la constitución*, en la misma revista citada en esta nota, pp. 159-160.

[32] Jorge Carpizo, *La función de investigación de la suprema corte de justicia*, en *El Foro*, quinta época, núm. 28, México, 1972, pp. 65-66.

[33] Genaro García, *op. cit.*, p. 107.

[34] Maurice Hauriou, *op. cit.*, p. 431.

La ejecución de una ley —según Tena Ramírez—[35] consiste en realizar los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley expedida por el poder legislativo.

¿Puede el ejecutivo dejar de aplicar y ejecutar una ley por considerarla anticonstitucional? La jurisprudencia de la suprema corte de justicia establece que la constitucionalidad de una ley sólo puede examinarla el poder judicial federal, por medio del juicio de amparo.[36]

En 1942, siendo Gabino Fraga ministro de la suprema corte de justicia, luchó para que se cambiara la jurisprudencia de la sala administrativa. Fraga afirmó que si bien el ejecutivo está obligado a ejecutar las leyes que expida el congreso, no es posible, por dos motivos, que esta obligación se refiera a leyes anticonstitucionales: primero, porque sería absurdo pensar que la propia constitución obliga a ejecutar leyes que la contradigan y, segundo, porque para poder desobedecer la ley fundamental por norma secundaria opuesta a ella, sería necesario en la constitución texto expreso que lo permitiera, lo que sería tanto como afirmar que ese orden jurídico no existe y que el único poder que está obligado a respetar la constitución es el legislativo, en tal forma que si éste no cumple, los otros poderes se encuentran exonerados de dicha obligación.

Fraga también afirmó que el ejecutivo no es un agente mecánico, *un instrumento ciego de la voluntad del legislativo,* sino que tiene discernimiento y voluntad para hacer que el acto de ejecución sea un acto propio; y en la medida que sea necesario para el ejercicio de la facultad de ejecución, el ejecutivo debe decidir asuntos de constitucionalidad.

Ahora bien, el ejecutivo no valora con el objeto de anular la ley inconstitucional, y como lo realiza cuando aún no existe controversia constitucional, o sea cuando todavía no se ha pedido amparo, y como el criterio del ejecutivo lo puede revisar el poder judicial federal, *no* se puede afirmar que el ejecutivo no posea competencia para el problema planteado; estos mismos argumentos se pueden hacer valer en el sentido de que esta actitud del ejecutivo no implica ni desequilibrio ni invasiones de competencia respecto a los otros poderes.

Fraga aclaró que sólo las autoridades administrativas que posean *facultades de decisión* pueden decidir las cuestiones constitucionales,

[35] Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 458.

[36] La suprema corte de justicia, respecto a esta jurisprudencia, sólo abre tímidamente la puerta a través de lo que Héctor Fix-Zamudio ha denominado el *recurso de inconstitucionalidad* en *Juicio de amparo,* México, Ed. Porrúa, 1964, p. 179.

es decir, únicamente están facultados para ello el presidente de la república y un pequeño número de funcionarios.

Así, para Fraga, las autoridades administrativas pueden valorar una ley desde el punto de vista constitucional, pero con varios requisitos: I] que no exista controversia constitucional o sea que no se haya iniciado juicio de amparo; II] que no se pretenda reglar los actos de los otros poderes; III] que esa interpretación tenga la posibilidad legal de ser revisada por el poder judicial federal, y IV] que tengan facultades de decisión.[37]

La tesis anterior dio origen a una controversia doctrinal de gran importancia en el derecho constitucional mexicano, de la cual nos hemos ocupado en otra ocasión;[38] ahora sólo nos referiremos al pensamiento de los maestros Martínez Báez y Carrillo Flores.

Antonio Martínez Báez declaró que el ejecutivo no puede realizar el examen de constitucionalidad de las leyes, pues el titular de ese poder es sólo un magistrado que, si efectuara tal calificación, entraría en conflicto con el poder legislativo sin que existiera un árbitro que pudiera encontrar resolución jurídica al problema; por tanto, la decisión sería política, y si se permitiera al ejecutivo no aplicar la ley por considerarla anticonstitucional se rompería el equilibrio entre los dos poderes. Además, se crearía una defensa constitucional con efectos *erga omnes,* lo cual es ilógico pues ni siquiera las resoluciones del poder judicial poseen el mencionado efecto.[39]

Antonio Carrillo Flores piensa que el ejecutivo no puede dejar de aplicar una ley por considerarla anticonstitucional, ya que el presidente tiene un momento para opinar sobre la constitucionalidad de una ley: durante los días en que puede interponer el *veto.* Se podría objetar que si veta la ley, pero el congreso con la mayoría necesaria supera ese veto, el ejecutivo no pudo detener esa ley inconstitucional y por tanto no está obligado a cumplirla. Esta interpretación es incorrecta, pues el ejecutivo, a pesar de considerar la ley anticonstitucional, tiene que publicarla, y no tendría objeto que la publicara si no va a cumplirla.

Carrillo Flores a continuación afirma que la regla anterior no es

[37] Gabino Fraga, *¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas, del poder judicial de la federación?*, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia,* núms. 13-14, México 1942, pp. 139-142.

[38] Jorge Carpizo, *La interpretación del artículo 133 constitucional,* en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* t. II, núm. 4, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969, pp. 29-32.

[39] Antonio Martínez Báez, *El indebido monopolio del poder judicial de la federación para conocer de la constitucionalidad de las leyes,* en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia,* núm. 15, México, 1942, pp. 249-253.

absoluta, y que el presidente de la república, como cualquier autoridad, no está obligado a ejecutar una ley que juzgue inconstitucional, si se dan los siguientes requisitos: I] que se trate de la contradicción a un precepto constitucional de contenido concreto y II] que su ejecución e interpretación estén encomendadas al poder ejecutivo. Otorga varios ejemplos en este sentido. Bástenos con uno: el artículo octavo constitucional expresa que "a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido"; una ley que ordenara no contestar las peticiones, puede y debe ser desobedecida por el poder ejecutivo. Este autor asienta que la gran mayoría de los casos en que una ley se reputa anticonstitucional, no deriva del texto sino de la finalidad de que sobre la interpretación del legislador prevalezca la de quien va a aplicarla.[40]

Con anterioridad[41] he manifestado que estoy de acuerdo con el pensamiento de Carrillo Flores: la autoridad administrativa no debe dejar de ejecutar una ley por considerarla anticonstitucional, y sólo como excepción lo podrá hacer respecto a aquellos artículos constitucionales que tienen un *contenido concreto,* es decir, que son muy claros, que no admiten más que una interpretación y que son muy pocos. Y aun en estos casos, sólo podrían dejar de aplicar la ley las autoridades con facultades de decisión, siendo también aplicables las otras tres restricciones apuntadas por Fraga.

Esta cuestión es muy interesante, y en México si la no aplicación de una ley por el ejecutivo lesiona los derechos de una persona, ésta tiene el instrumento del *juicio de amparo* para resarcirse de dicha lesión.

Queremos terminar este capítulo con dos transcripciones de posiciones antagónicas que se manifestaron en el juicio político que se le siguió al presidente norteamericano Andrew Johnson en 1868.

Groesbeck, uno de los defensores del presidente, ante la pregunta de si debía el presidente ejecutar todas las leyes, respondió: "No. Si la suprema corte declara inconstitucional una ley, él no debería ejecutarla. Si la ley estuviera evidentemente en contradicción con las simples provisiones expresas de la constitución, como si una ley prohibiera al presidente conceder indulto en cualquier caso o si una ley declarara que no puede ser comandante en jefe, o si una ley le impidiera participar en la concertación de un tratado, afirmo que el presidente, sin acudir a la suprema corte de los Estados Unidos, para mantener la integridad de su departamento, que por el

[40] Antonio Carrillo Flores, *El ejecutivo y las leyes inconstitucionales,* en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia,* núm. 15, México, 1942, pp. 258-263.

[41] Jorge Carpizo, *La interpretación del artículo 133..., op. cit.,* p. 31.

momento le ha sido confiada, no está obligado a ejecutarla; y sería cobarde y falso hacia las responsabilidades de su cargo si las ejecutara."

Los acusadores de Johnson, a través de uno de ellos, sostuvieron la tesis contraria: "Si una ley es de hecho inconstitucional, puede ser derogada por el congreso; o cuando un caso surge debidamente, puede ser anulada en sus aspectos inconstitucionales por la suprema corte de los Estados Unidos. La derogación de la ley es un acto legislativo; la declaración de la corte de que es inconstitucional es un acto judicial; pero la facultad de derogar, anular o rechazar una ley de los Estados Unidos no es, de ninguna manera, una atribución ejecutiva. El ejecutivo debe cuidar que las leyes sean fielmente ejecutadas, mandato totalmente incompatible con la teoría de que está dentro del poder del ejecutivo derogar, anular o rechazar una ley del país. Para el presidente, en el cumplimiento de sus deberes ejecutivos, todas las leyes son iguales. No puede inquirir acerca de su conveniencia o constitucionalidad. Se presume que todas las leyes son constitucionales, y si en realidad lo son o no, corresponde al ejecutivo considerarlas así mientras tengan forma de ley." [42]

[42] Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 60.

VIII. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE

1. LOS CASOS EN LOS CUALES EL PRESIDENTE PUEDE LEGISLAR

Hoy en día no causa ninguna sorpresa el hecho de que, en la inmensa mayoría de los países, el ejecutivo legisla. Sólo que esta expresión *el ejecutivo legisla* tiene connotaciones muy diversas de acuerdo con el país de que se trate. Así, algunos órdenes jurídicos aceptan la figura de leyes delegadas o de decretos legislativos en los cuales, por diversas razones, el legislador delega expresamente facultades legislativas en el poder ejecutivo. Sin entrar en ninguna discusión doctrinal sobre este aspecto, que por cierto ha sido abundantemente discutido,[1] podemos decir que en México el poder ejecutivo sólo tiene facultades legislativas en los casos en que expresamente lo faculta para ello la constitución; en otras palabras, el poder legislativo no puede delegar alguna o algunas de sus atribuciones en el ejecutivo.

El artículo 49 consagra el principio de la separación de poderes, diciendo que: "El supremo poder de la federación se divide, para

[1] Ricardo Gómez-Acebo, *El ejercicio de la función legislativa por el gobierno: Leyes delegadas y decretos - leyes,* en *Revista de Estudios Políticos,* vol. XL, núm. 60, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1951, pp. 71-81.

La segunda comisión del congreso internacional de juristas sobre la acción del poder ejecutivo y el imperio de la ley, celebrado en Río de Janeiro en 1962, manifestó:

"Segunda comisión.—B. *Fiscalización legislativa.*

1. La complejidad de la sociedad moderna puede exigir la delegación de atribuciones legislativas al poder ejecutivo por el legislativo, particularmente si los requerimientos de una práctica equitativa hacen necesarias modificaciones frecuentes o si no cabe prever razonablemente que el poder legislativo atienda a los detalles técnicos.

2. Las disposiciones por las que se deleguen atribuciones legislativas habrán de definir cuidadosamente el alcance, los fines y, caso necesario, la vigencia de la legislación por delegación y habrán de establecer el procedimiento para que se pueda hacer efectiva", en *Congreso internacional de juristas sobre la acción del poder ejecutivo y el imperio de la ley,* en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal,* año XXV, núms. 123 y 124, Caracas, Venezuela, 1963, p. 212.

Sobre este tema de facultades extraordinarias, puede consultarse Jaime Castro, *Funciones del presidente de la república en Colombia,* en *Revista de la Universidad Externado de Colombia,* vol. IX, núm. 3, Bogotá, Colombia, 1968, p. 681.

su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial...", y otorga una protección a dicho principio al ordenar: "No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Nótese que es el propio artículo el que de inmediato empieza a enunciar las excepciones a la protección del principio de la separación de poderes.

Por tanto, preguntémonos por qué razón el ejecutivo legisla. Podemos contestar que las razones son varias y de diversa índole, pero quizá las más importantes son:

a] en épocas de emergencia se necesitan decisiones rápidas,

b] el ejecutivo es quien cuenta con personal competente en el aspecto técnico y

c] los poderes legislativos se ocupan de las cuestiones generales, y las leyes necesitan ser precisadas, por lo que se deja esta labor en manos del ejecutivo.

En México, por mandato constitucional, el ejecutivo puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:

a] los casos de emergencia, según el artículo 29;

b] las medidas de salubridad, según la fracción XVI del artículo 73;

c] los tratados internacionales, según la fracción I del artículo 76 y la X del 89;

d] la facultad reglamentaria, según la fracción I del artículo 89, y

e] la regulación económica, según el segundo párrafo del artículo 131.

Vamos a examinar cada uno de ellos.

2. LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA

El artículo 29 señala que: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la república mexicana, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la unión, y, en los recesos de éste, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer

frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al congreso para que las acuerde."

El artículo 29 permite, pues, que en casos de emergencia o graves el presidente, siguiendo el procedimiento señalado, solicite al congreso o en su caso a la comisión permanente, que se suspendan las garantías —hay que entender que únicamente son las garantías individuales.[2] El congreso y sólo el congreso podrá también conceder *las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación*. En esta oración, se encuentra la autorización por medio de la cual el congreso puede dar al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar durante la emergencia, con la finalidad de "hacer frente rápida y fácilmente a la situación", o sea que el ejecutivo federal sólo puede legislar sobre asuntos relacionados con tal emergencia.[3]

En otras palabras: *únicamente* se pueden conceder al presidente de la república facultades extraordinarias para legislar, si antes se han suspendido las garantías individuales por existir una emergencia. La recta interpretación del artículo descarta la posibilidad de que el presidente goce de facultades extraordinarias para legislar en tiempos de paz.

Sin embargo, este artículo proviene de la constitución de 1857, y Juárez, Lerdo de Tejada, Manuel González y Porfirio Díaz, excediendo los límites del artículo 29, legislaron en tiempos de paz, iniciándose así la costumbre —viciosa y anticonstitucional— de que el ejecutivo legislara fuera de los cauces constitucionales. Pero lo más grave fue que la suprema corte casi ininterrumpidamente —salvo un pequeño paréntesis— sostuvo la constitucionalidad de dicha práctica, tomando prestado el argumento de que no se violaba el artículo que consagraba la separación de poderes, ya que "la reunión

[2] Jorge Carpizo, *La constitución...*, *op. cit.*, p. 256.

[3] Una explicación amplia sobre los alcances de nuestro artículo 29 constitucional se encuentra en Jorge Carpizo, *La constitución...*, *op. cit.*, pp. 261-264. Consúltese también Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, México, Ed. Porrúa, 1965, p. 169 *ss;* José Aguilar y Maya, *La suspensión de garantías*, en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 25-26-27-28, México, 1945, p. 207; Antonio Martínez Báez, *Concepto general del estado de sitio*, en la misma revista citada en esta nota, p. 103; Mario de la Cueva, *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad*, en la misma revista citada en esta nota, p. 179.

de poderes supone su confusión en uno solo, y esto no puede entenderse sin la destrucción de uno de ellos, y la autorización que nos ocupa no implica un depósito de todas las atribuciones del poder legislativo en una sola persona"; y más grave aún fue que el anterior argumento fue expuesto por el juez Landa en el caso de la señora Bros, en el cual *antes* del otorgamiento de las facultades extraordinarias para legislar, sí se habían suspendido las garantías individuales.[4]

La constitución de 1917 volvió a la tesis correcta; pero a pesar de que Carranza había criticado el sistema de facultades extraordinarias seguido en las décadas anteriores, el 8 de mayo de 1917, siete días después de haber entrado en vigor la constitución de Querétaro, él pidió y obtuvo facultades para legislar en el ramo de hacienda. En esa autorización no se siguieron los supuestos ni el procedimiento del artículo 29: fue el principio a partir del cual todos los presidentes de la "revolución", hasta 1938, legislaron en tiempos de paz y legislaron sobre todas las materias, dejando a un lado al congreso.

Entre algunos de los principales cuerpos legales que en esos años se expidieron, podemos mencionar: la ley orgánica de la Universidad Autónoma de México de 1929, la ley general de comunicaciones, la ley de las instituciones financieras y de crédito, las reformas al código de comercio, la ley general de sociedades cooperativas, el código de procedimientos civiles para el distrito federal y territorios, la ley orgánica de justicia federal, el código agrario, la creación de la comisión federal de electricidad, la reforma de procedimiento de los tribunales del distrito y territorios federales, el código fiscal y leyes sobre marina mercante, obras públicas, educación, agricultura y sanidad pública.[5]

La suprema corte, tal y como lo había hecho en el siglo pasado, sostuvo la facultad del presidente para legislar en tiempos de paz. En dos diversos casos manifestó: "Si bien es cierto que la facultad de expedir las leyes corresponde al poder legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales no hace uso de esa facultad o de otras que le confiere la constitución, puede conce-

[4] La evolución legislativa y jurisprudencial sobre este problema se puede consultar en Jorge Carpizo, *La constitución...*, *op. cit.*, pp. 254-258. Véase el importante estudio de Felipe Tena Ramírez, *La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano*, en la misma revista citada en la nota anterior.

[5] Stephen Spencer Goodspeed, *op. cit.*, pp. 106, 114 y 134. También pueden consultarse las pp. 65, 78, 100, 103, 115, 125, 157 y 200. Véase Alexander T. Edelmann, *op. cit.*, p. 425.

dérselas al ejecutivo para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública... Las facultades extraordinarias concedidas al jefe del ejecutivo por el poder legislativo limitadamente y en ciertos campos no son anticonstitucionales, porque tal delegación se considera como ayuda cooperativa de un poder a otro y no como una abdicación de funciones por parte del poder legislativo." [6]

En 1938, el presidente Cárdenas, después de haber hecho uso prolijo de dicha facultad en tiempos de paz, haciendo a un lado el supuesto del artículo 29, quiso salvar el propio artículo y regresar a la correcta interpretación del mismo: que sólo se podían conceder facultades extraordinarias para legislar si antes se habían suspendido las garantías individuales por existir una emergencia; por tanto, propuso y logró una reforma constitucional,[7] adicionándose el artículo 49 con la frase: "En ningún otro caso se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar." Este añadido repitió lo que ya el artículo implicaba, pero su importancia estribó en que se manifestó la voluntad de no continuar violando esos mandatos constitucionales. Esta peculiar situación —reformar un artículo para que gramaticalmente exprese lo que de todos modos ya decía, pero con la intención de regresar al sentido correcto del precepto— se ha dado en varias ocasiones en el derecho constitucional mexicano.[8]

En 1942, el presidente Ávila Camacho solicitó y obtuvo las facultades de emergencia que la constitución consagra. México en aquellos días estaba en guerra con las potencias del eje. El problema que entonces se planteó, fue que el ejecutivo expidió una serie de leyes que no tenían nada que ver con la emergencia, como la ley de la lotería nacional, los decretos que crearon el colegio nacional, el hospital infantil, el instituto nacional de cardiología, etcétera.[9]

[6] Stephen Spencer Goodspeed, *op. cit.*, pp. 202-203.

[7] Lázaro Cárdenas, *op. cit.*, p. 377, escribió en su diario al respecto lo siguiente: "Hoy presenté al senado de la república proyecto de ley retirando facultades extraordinarias al ejecutivo federal. Solamente en casos de guerra deberá solicitarlas. Deseo hacer un gobierno de responsabilidades cívicas."

[8] Jorge Carpizo, *La interpretación constitucional en México*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* año IV, núm. 12, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971, pp. 393-395.

[9] Rosa Isabel Estrada, *Facultades legislativas del presidente de la república en México,* en *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, p. 255, opina que Ávila Camacho, respecto a las facultades extraordinarias que se le otorgaron para legislar, "no abusó de la facultad y legisló solamente en materia administrativa, cuidándose de no regular materias que tuviesen gran trascendencia política". Al respecto se puede consultar Luis M. Farías, *El sis-*

3. LAS MEDIDAS DE SALUBRIDAD

Estas medidas son de dos órdenes: I] las que establece el consejo de salubridad general y II] las que establece la secretaría de salubridad y asistencia.

El artículo 73, fracción XVI, establece el consejo de salubridad general que depende directamente del presidente de la república, siendo sus disposiciones generales obligatorias en todo el país. Las medidas que el consejo ponga en vigor en lo que se refiere a la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, y las expedidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán posteriormente revisadas por el congreso en los casos que le competan.

El haberle dado al mencionado consejo facultades legislativas en todo el país —antes de la constitución actual únicamente tenía facultades consultivas— se debió, según se afirmó en el constituyente de 1916-1917, a que diversas pestes que asolaron a varias entidades federativas no pudieron ser dominadas con los elementos de éstas, sino que fue necesaria la intervención del consejo de salubridad de México.[10]

El inciso 2º de la fracción en cuestión, faculta al departamento de salubridad —hoy secretaría de salubridad y asistencia— a que en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, dicte de inmediato las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la república.

Se ha discutido si el consejo de salubridad general tiene facultades para legislar en materia de salubridad general, o si únicamente posee la atribución reglamentaria para completar y hacer efectivas las normas del código sanitario.[11]

En este trabajo, lo que interesa que quede claro, es que el consejo de salubridad general tiene facultades legislativas, y no vamos a entrar a discutir la naturaleza y alcances de esta función, ya que es diáfano este punto en nuestra constitución, mismo que se reitera en el artículo 10 del código sanitario de 1973: "Las disposiciones generales del consejo serán obligatorias en todo el territorio nacional. . ."

tema presidencial en México, en *Línea*, núms. 28/29, México, Partido Revolucionario Institucional, 1977, pp. 95-96.

[10] *Diario de los debates del congreso constituyente. 1916-1917*, *op. cit.*, t. II, p. 617.

[11] José Quero Molares, *El derecho sanitario mexicano*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XIII, núm. 49, México, 1963, p. 161.

4. LOS TRATADOS INTERNACIONALES

El artículo 76, fracción I, y el 89, fracción X, disponen que es facultad del presidente de la república celebrar tratados internacionales con la ratificación del senado, y de acuerdo con el artículo 133, los tratados son parte del orden jurídico mexicano, es decir, son parte del derecho interno, según precisamos en el capítulo XI.

Lo que el presidente acuerda a través de los tratados —las reglas generales que contienen— es de aplicación interna; luego, éste es uno de los canales a través de los cuales el presidente puede legislar, y así lo ha reconocido la doctrina. Ya Coronado afirmaba que el ejecutivo hace de legislador en la formación de los tratados y convenciones,[12] y en igual sentido se pronuncia la doctrina extranjera, precisando que el presidente también legisla para el mundo interno cuando decide violar una ley internacional, derogar o denunciar un tratado.[13]

5. LA FACULTAD REGLAMENTARIA

La tercera facultad que el artículo 89, fracción I, otorga al presidente de la república es la facultad reglamentaria, al señalar: proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

Las leyes fundamentales anteriores a la de 1857, con toda claridad, concedieron al presidente la función reglamentaria; ejemplo de lo anterior es la precisión con que fue redactada la fracción IV del artículo 87 de las bases orgánicas de 1843.[14] Empero, en la constitución de 1857 ya no apareció un precepto que sin ninguna duda atribuyera la facultad reglamentaria al presidente, pero tanto la jurisprudencia como la doctrina derivada de nuestra constitución de mediados de siglo pasado, aceptaron que dicha facultad sí la poseía el poder ejecutivo, y su base constitucional era la frase "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

La carta magna de 1917 siguió en este aspecto a su antecesora; en consecuencia, la doctrina ha realizado el esfuerzo de tratar de

[12] Mariano Coronado, *op. cit.*, p. 131.

[13] Louis Henkin, *Foreign affairs and the constitution*, Nueva York, The Foundation Press, 1972, p. 56.

[14] La fracción IV del artículo 87 de las bases orgánicas de 1843, señaló que correspondía al presidente: "Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas."

explicar las razones por las cuales el presidente posee la facultad reglamentaria.

Fraga recuerda que el sentido gramatical de la palabra "proveer" es el de poner los medios adecuados para lograr un fin, y en este caso el fin es facilitar la ejecución de las leyes; pero no consiste en la ejecución misma, porque esta facultad ya está concedida en la propia fracción.

Así, para que las leyes tengan una *exacta observancia,* es necesario, entre otras cosas, que se desarrollen los artículos de la ley, a fin de que se ajusten a las situaciones en las cuales van a ser aplicados; las disposiciones que detallan la ley deben tener la misma naturaleza de ésta, porque se aplicarán a todos los supuestos que puedan presentarse y no a casos concretos como acontece en la ejecución de las leyes.[15]

Tena Ramírez afirma que Fraga basa su explicación en la tesis de que "proveer en la esfera administrativa es una facultad diferente y autónoma, de las otras dos que contiene la fracción: promulgar y ejecutar, empero la ley fundamental no utiliza el infinitivo 'proveer', sino el gerundio proveyendo", y el gerundio en el idioma castellano hace referencia a un verbo principal, *cuyo significado modifica, expresando modo, condición, motivo o circunstancia.* Por tanto, de la redacción de la fracción I del 89 sólo se deduce una facultad: la ejecución de las leyes, "pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso de dicha facultad, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Este distinguido constitucionalista manifiesta que es preferible entender que el congreso constituyente empleó erróneamente el gerundio en lugar del infinitivo, antes que mutilar nuestro sistema en favor de la gramática, y concluye afirmando que hoy en día es el precedente y no el texto el que justifica en nuestro orden jurídico la facultad reglamentaria.[16]

Serra Rojas señala que es difícil deducir la facultad reglamentaria de la fracción en cuestión, pero que no se debe perder el tiempo en interpretaciones inútiles de ese precepto, porque la facultad reglamentaria del poder ejecutivo no necesita incluirse en la constitución, ya que es un principio universal de derecho.[17]

No estamos de acuerdo con Serra Rojas, porque tal y como ya hemos asentado en este mismo ensayo, el presidente mexicano no puede actuar si la constitución no le señala expresamente la facul-

[15] Gabino Fraga, *op. cit.,* p. 109.
[16] Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional...*, *op. cit.*, pp. 459-461.
[17] Andrés Serra Rojas, *La función constitucional...*, *op. cit.,* pp. 241-245.

tad, o al menos esa facultad se puede derivar de un precepto constitucional. Este principio estructura la constitución mexicana al señalar la competencia de cada poder y otorgar el principio de autoridad competente como una garantía individual.

Ahora bien, en la propia constitución se presupone la existencia de reglamentos expedidos por el presidente. Recordemos que el mencionado artículo 92 comienza expresando que: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente..." En esta forma, de la frase "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", sí se deriva la facultad reglamentaria del presidente, porque es una de las maneras como él logrará la *exacta observancia* de las leyes; porque la teoría, la jurisprudencia y la práctica constitucionales de más de cien años así lo confirman, y porque es un aspecto cuya discusión ha sido superada, ya que en la actualidad nadie cuestiona la facultad reglamentaria del presidente de la república.

Podemos definir al reglamento como una norma de carácter general, abstracto e impersonal, expedida por el presidente de la república en uso de sus facultades constitucionales, y que tiene como finalidad la mejor aplicación de la ley, a la cual está subordinada.

El reglamento tiene que respetar la ley, no puede contrariarla, aumentarla, modificarla o alterarla, sino únicamente desarrollar los principios que ella contiene. La ley es al reglamento, lo que la constitución es a la ley: su fundamento y su base de existencia. El reglamento se encuentra completamente subordinado a la ley y no puede salirse del marco que encuadra a la propia ley. En estos conceptos la doctrina mexicana está acorde.[18]

Las razones por las cuales se justifica que el presidente de la república posea la facultad reglamentaria son las siguientes:

a] es quien cuenta con los cuerpos técnicos,

b] se encuentra en contacto más estrecho, que los otros poderes, con la realidad en la cual se van a aplicar la ley y el reglamento, y generalmente está más presionado por los problemas que plantea esa propia realidad, y

c] el reglamento tiene mayor facilidad para su reforma que la ley, lo que le permite más flexibilidad.[19]

El presidente discrecionalmente decidirá cuándo expide un regla-

[18] Véase Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional...*, *op. cit.*, p. 461; Ignacio Burgoa, primera obra citada, p. 852; Gabino Fraga, primera obra citada, p. 105; Mariano Coronado, *op. cit.*, p. 177; Ulises Schmill Ordóñez, *El sistema de la constitución mexicana,* México, Textos Universitarios, 1971, p. 291.

[19] Gabino Fraga, *Derecho administrativo, op. cit.*, p. 104; Andrés Serra Rojas, *La función constitucional...*, *op. cit.*, p. 245.

mento para una ley determinada, pero está obligado a expedir el reglamento si la propia ley señala la existencia del mismo o si para la ejecución de algunos preceptos el reglamento es necesario.

La facultad reglamentaria la posee el presidente de la república por mandato constitucional y las facultades constitucionales no son delegables, por tanto, ni los secretarios de estado ni ningún otro funcionario pueden dar reglamentos a nombre del presidente de la república, y así lo ha resuelto la suprema corte de justicia en el amparo 6303/42/1a.

Hemos dicho que el reglamento está subordinado a la ley y que la base de su existencia es la ley; la excepción a la regla anterior se da únicamente cuando es la propia constitución la que señala la existencia del reglamento al que en este caso se le denomina *autónomo.* El artículo 21 se refiere directamente a los reglamentos gubernativos y de policía y el artículo 27, a que: "...Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional..."

Esta facultad del presidente no interfiere con la del congreso para legislar sobre *aguas de jurisdicción federal,* ya que el presidente, respecto a éstas, sólo puede establecer zonas vedadas.[20] Así los artículos 21 y 27 contienen instrucciones para la expedición de reglamentos autónomos.

6. LA REGULACIÓN ECONÓMICA

El 28 de marzo de 1951 se publicó una adición al artículo 49: "En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Consecuencia del párrafo anterior es la adición, de la misma fecha, al artículo 131: "El ejecutivo podrá ser facultado por el congreso de la unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el

[20] Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional..., op. cit.,* pp. 846-847.

comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida."

A través del segundo párrafo del artículo 131, se puede autorizar al ejecutivo para legislar ampliamente, ya que puede aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de importación y exportación respecto a las expedidas por el congreso. También puede prohibir importaciones y exportaciones, así como el tránsito de productos, artículos y efectos. El propio párrafo señala las finalidades que se persiguen con estas atribuciones concedidas al presidente: regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.

El presidente, cada año, someterá a la aprobación del congreso el uso que de estas facultades hubiere hecho. Si el congreso no estuviese de acuerdo en la forma en que utilizó esas atribuciones, no hay nada que pueda hacer al respecto, pues se trata de hechos consumados; pero bien pudiera influir —aunque sólo sea especulación teórica— con relación a la renovación de la concesión de las facultades, a que se refieren dicho artículo y párrafo, o en la nueva autorización, pues el congreso puede especificar algunas reglas que el presidente deberá seguir en el ejercicio de las mencionadas facultades, ya que quien puede lo más, puede también lo menos.

La autorización a que se refiere el párrafo segundo es anual. En consecuencia, es anticonstitucional la ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 constitucional, que convierte dicha autorización en indefinida.[21]

[21] Alfonso Nava Negrete, *Cuestiones constitucionales en la ley de ingresos de la federación,* en *Estudios de derecho público contemporáneo,* México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 195-196.

IX. ASPECTOS DE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

1. PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES DEL CONGRESO

Los poderes ejecutivo y legislativo son los poderes políticos, y entre ellos existen múltiples relaciones; ya hemos analizado la intervención del presidente en el proceso legislativo y sus facultades legislativas, ahora tocaremos una gama de aspectos que, de una manera u otra, precisan la relación ejecutivo-legislativo.

Se ha afirmado que las relaciones ejecutivo-legislativo deben ser armónicas y que han de buscarse puentes entre ellos para el buen funcionamiento de ambos poderes.[1] Estoy de acuerdo con la afirmación anterior, siempre y cuando la *armonía* no implique subordinación o pérdida de independencia del poder legislativo.

En la constitución de 1857, de acuerdo con el artículo 62, el congreso tenía dos períodos de sesiones ordinarias: el primero se iniciaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre —a partir de la reforma de 1874 se podía prorrogar hasta por treinta días hábiles—, y el segundo se iniciaba el 1º de abril y terminaba el último día de mayo —a partir de la mencionada reforma, se podía prorrogar hasta por quince días hábiles. En esta forma, el congreso tenía tiempo para ocuparse con detalle de los asuntos de su competencia.

En la constitución de 1917, de acuerdo con el artículo 65, el congreso debe comenzar sus sesiones ordinarias el 1º de septiembre, y conforme al artículo siguiente, estas sesiones ordinarias tienen que durar el tiempo necesario para tratar los asuntos que el congreso ha de conocer; sea como fuere, las sesiones no pueden prolongarse más allá del 31 de diciembre. De acuerdo con la actual constitución, el congreso tiene un único período de sesiones, con lo cual el tiempo de las sesiones ordinarias se reduce si lo compa-

[1] Luis Cabrera, *Las relaciones entre la cámara de diputados y el ejecutivo,* México, Partido Revolucionario Institucional. Materiales de cultura y divulgación política mexicana 18, 1974, p. 8; y Frank C. Newman, y Harry J. Keaton, *Should legislators supervise administrators?,* en *California Law Review,* California, School of Law, University of California, vol. 41, núm. 4, 1954, p. 588.

ramos con el que señalaba la ley fundamental de mediados del siglo pasado.

Este cambio obedeció a la idea del constituyente de 1916-1917 relativa al fortalecimiento del poder ejecutivo. La segunda comisión de constitución, en la exposición de motivos del artículo 66, manifestó: "Para apoyar la reforma [la que hacían al proyecto de Carranza], que puede llamarse benéfica, del proyecto de reformas, es preciso tener en cuenta la experiencia adquirida en cuanto a la actividad preponderante del congreso, y en particular, de las cámaras populares, que es muy propia para romper el equilibrio, o mejor dicho, la ponderación que debe haber entre los poderes públicos en una república representativa."[2] Los artículos 65 y 66 se aprobaron sin discusión.

2. LA CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS

En la constitución de 1824, conforme al artículo 110, el presidente podía convocar al congreso para sesiones extraordinarias si así lo creía conveniente y así lo acordaban las dos terceras partes de los individuos presentes del consejo de gobierno.[3] En la constitución de 1857, conforme a la fracción XII del artículo 85, el presidente podía convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando así lo acordara la comisión permanente.

La fracción XI del artículo 89, en relación con la IV del 79, de la constitución de 1917, expresaba que el presidente estaba facultado para "Convocar al congreso o a alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente."

El 24 de noviembre de 1923 se reformaron dichas fracciones para quedar como hoy están, y la XI del 89 indica que el presidente tiene la atribución de convocar al congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo acuerde la comisión permanente.

En la actualidad, el presidente sólo puede proponer a la comisión permanente que convoque —artículo 79, fracción IV—, pero no

[2] *Diario de los debates del congreso constituyente. 1916-1917, op. cit.*, t. II, p. 138.

[3] Véase *Crónicas de la constitución federal de 1824, op. cit.*, p. 596, en donde aparece que en lugar de "y" se aprobó con "o": "Facultad 18. Convocar a congreso extraordinario en el caso que lo crea conveniente o cuando lo acuerden las dos terceras partes del consejo de gobierno". Pérez Dunslanguer y Martínez (D. F.) opinaron que la convocatoria no debía dejarse al exclusivo juicio del presidente. Ramos Arizpe apoyó el proyecto de la comisión, que fue aprobado.

puede convocar si no es previo acuerdo de dicha comisión; o sea que, de poseer la facultad, pasó a sólo poder sugerir que esa facultad se utilice. La comisión permanente, en nuestros días, es el único órgano competente para convocar al congreso o a una de las cámaras a sesiones extraordinarias.

Desde el ángulo constitucional, ésta es la única facultad de que el presidente de la república ha sido privado desde la promulgación de la constitución de 1917, ya que no se puede considerar como pérdida la supresión de la fracción IX del 89 que lo autorizaba a expedir patentes de corso, pues éstas habían dejado de existir en el derecho internacional desde antes de la vigencia de nuestra actual constitución.

La reforma de 1923 regresó al sentido de las disposiciones de nuestras constituciones de 1824 y 1857.

3. EL PRIVILEGIO EJECUTIVO

Esta frase se utilizó oficialmente en Estados Unidos de América, cuando el procurador general William P. Rogers trató de justificar la práctica reiterada, durante el gobierno de Eisenhower, de que funcionarios del órgano ejecutivo se negaban a proporcionar información al poder legislativo. De junio de 1955 a junio de 1960 se dieron cuando menos 44 casos en que se negó dicha información, lo cual representó, en esos cinco años, más casos que en toda la primera centuria de la historia americana.[4]

En México éste ha sido un tema poco estudiado, pero ya el autor del *Catecismo político de la federación,* ante la pregunta de si podían existir algunas negociaciones que el gobierno pudiera ocultar al congreso, respondió: "Sí, todas aquellas en que el éxito depende del secreto. Mas este derecho de ocultación es sólo temporal, y mientras el negocio está pendiente, pues concluido debe dar cuenta si se le pide, para que se pueda examinar si se ha excedido o no de sus facultades." [5]

Este problema no se ha planteado en nuestro país en las últimas décadas, quizá porque el legislativo no ha sido fuerte. La dificultad estriba en conocer si el ejecutivo puede ocultar documentación al

[4] Arthur M. Schlesinger, Jr., *op. cit.*, pp. 158-159.

[5] *Catecismo político de la federación mexicana,* en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados, 1967, t. I, p. 549.

congreso, y en caso de que sí pueda, hay que precisar qué clase de documentación y por cuánto tiempo.

Se ha afirmado que un congreso que sabe únicamente lo que el ejecutivo quiere que conozca, no es un órgano independiente.[6]

4. EL INFORME PRESIDENCIAL

La idea de que los poderes ejecutivos rindan informes al poder legislativo, es antigua y ya la encontramos en Gran Bretaña y en Estados Unidos de América.

El artículo 69 constitucional dispone que el presidente de la república asistirá a la apertura de sesiones ordinarias del congreso y presentará un informe por escrito en que señale el estado general que guarda la administración pública del país. Los mexicanos estamos acostumbrados a que el 1º de septiembre el presidente de la república, en un ambiente de fiesta, con vallas en las calles por donde va a pasar para dirigirse al edificio de la cámara de diputados, lea en ésta ante el congreso un largo informe que tarda varias horas, y que es interrumpido en muchas ocasiones por aplausos estrepitosos. Cuando el presidente de la república termina, el presidente de la cámara de diputados le contesta, y ya sabemos que esa respuesta estará llena de elogios. Todo México puede actualmente ver y escuchar esta ceremonia, dado que se transmite por todos los canales de televisión y radio.

Si un primero de septiembre el presidente llegara al congreso y pagara al que se supone es el primero de los poderes, la visita que la constitución le impone, y entregara unas cuantas cuartillas sobre el estado general del país, cumpliría los mandatos del artículo 69, ya que todo lo demás es costumbre o se encuentra regulado en una ley ordinaria que es el reglamento para el gobierno interior del congreso general. Lo que acontece es que el informe se ha convertido en un acto político de primera magnitud, orquestado para que brille el primer mandatario.

Cada año los informes son más largos, hasta cuando existe la intención de reducirlos,[7] y es claro que los términos del artículo 69 se refieren a un informe corto y por escrito. Un tratadista aseveró

[6] Theodore C. Sorensen, *Watchmen...*, *op. cit.*, p. 105.

[7] Véase Eduardo Pallares, *El poder ejecutivo de la unión*, en *Foro de México*, órgano del Centro de Investigaciones y Trabajos Jurídicos, núm. 79, México, 1949, p. 5.

que el informe "es por fuerza breve y compendioso";[8] como complemento del informe presidencial, el primer párrafo del artículo 93 dispone que los secretarios del despacho y jefes de los departamentos administrativos, darán cuenta al congreso de la situación que guarden sus dependencias, tan luego esté abierto el período de sesiones ordinarias.

Taft comprobó que el informe oral es superior al escrito —este último fue el que se acostumbró en Norteamérica de Jefferson a Wilson— porque, podemos interpretar, fija la atención del pueblo en la ceremonia y en lo que expresa el presidente.[9]

En México en el informe presidencial se resumen las principales actividades de los diversos ramos de la administración pública, se justifican medidas importantes tomadas durante el año, se anuncian los principales proyectos que el ejecutivo presentará a la consideración del congreso y se reserva una parte al mensaje político, que es muy importante porque en él se trazan las líneas generales de la política del presidente, conectadas con la situación general del país.

El presidente de la república había acostumbrado asistir a la clausura de las sesiones del congreso, hasta que el 30 de mayo de 1874, el congreso acordó que de acuerdo con el precepto constitucional sólo debía concurrir a su apertura.[10] Esta interpretación es válida también actualmente, de acuerdo con la constitución de 1917.

El artículo 189 del citado reglamento interior dispone que al "discurso" —es el término empleado por el precepto— del presidente en la apertura de las sesiones, el presidente del congreso responderá en términos generales. Se justifica que sea en términos generales, puesto que su contestación no es un acto del congreso, pues éste ni conoce ni ha discutido los términos de esa contestación. En otras épocas, cuando el congreso y los legisladores eran diferentes, la contestación llegó a tener trascendencia política: el 1º de septiembre de 1923 contestó el informe Jorge Prieto Laurens, quien manifestó que el país no aceptaría un candidato impuesto; todos entendieron que se refería a Calles, a quien Obregón deseaba dejar el poder. Prieto Laurens era el jefe del partido cooperatista y partidario de la candidatura de Adolfo de la Huerta.

Podemos sugerir que los informes deben regresar a la idea de los que se rindieron en los primeros años del México independiente: han de ser cortos, abarcando dos aspectos: la síntesis de la situación de la administración pública y el mensaje político. Y como el in-

8 Mariano Coronado, *op. cit.*, p. 183.

9 William Howard Taft, *op. cit.*, pp. 39-40.

10 Andrés Serra Rojas, *Significado del informe presidencial*, en *Pensamiento Político*, vol. II, núm. 5, México, 1969, p. 38.

forme se ha convertido en un acto político, debe continuar siendo oral.

5. LA INDEPENDENCIA DEL LEGISLATIVO

Examinemos por qué los legisladores mexicanos han permitido, en cierta forma, quedar subordinados al presidente, perdiéndose así en gran parte la independencia que el poder legislativo debe poseer.

Pradier Fodéré afirma que los poderes son independientes cuando los miembros de uno no esperan ningún favor, ni pueden ser amenazados por el otro.[11] Esta frase nos parece muy clara, sencilla y cierta, y de aplicación en la realidad política mexicana.

El poder legislativo tiene en nuestra historia dos épocas de especial esplendor: las presidencias de Juárez y de Madero, en las que conservó su independencia; durante la presidencia de Obregón se logró dominarlo y no es sino hasta 1940 que se volvió a permitir la entrada al congreso de algunos miembros de la oposición —aproximadamente el 5% del congreso—; pero eso sí, se cuidaba que no fueran muy brillantes sino más bien oscuros y poco conocidos.[12]

Las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros, son principalmente las siguientes:

a] la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea;

b] si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial;

c] relacionado con el inciso anterior: por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitial;

d] además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y

e] aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la del menor esfuerzo, amén de que esta postura se declara sin ningún recato: en 1977, el

[11] Pradier Fodéré, *op. cit.*, p. 38.
[12] Pablo González Casanova, *op. cit.*, p. 16.

senador Gustavo Guerra Castaños, al hablar en nombre de los senadores que comunicaron a la cámara de diputados, la terminación del período de sesiones, declaró que se había legislado siguiendo los lineamientos señalados por el presidente López Portillo.[13]

Manuel Moreno Sánchez encuentra otras dos razones: a] que los legisladores no pueden hacer carrera legislativa porque no son susceptibles de reelección en el período inmediato y b] la existencia de un solo período de sesiones en los meses en que hay más fiestas y días de descanso, así como que las sesiones no son diarias y tienen lugar sólo por las mañanas.[14] De aquí, afirma el autor citado, que se hayan ido aumentando las atribuciones de la comisión permanente. Creemos que estas dos razones son menores comparadas con las que hemos expuesto.

Por lo anterior, fue inusitado y provocó grandes titulares en los periódicos, el hecho de que el diputado Víctor Manzanilla Schaffer, en diciembre de 1977, redactara un voto particular en contra de las reformas a los artículos 7º y 10º de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, iniciativa propuesta por el poder ejecutivo, en materia de ocupación y expropiación de terrenos que necesite PEMEX, por considerarla anticonstitucional. El líder del control político de la cámara de diputados, Rodolfo González Guevara, no sólo no otorgó su consentimiento sino que se opuso a la presentación del voto particular de Manzanilla. Manzanilla prosiguió en su actitud y renunció a las comisiones de que formaba parte, aunque posteriormente conservó sus cargos en dichas comisiones. La iniciativa del presidente, que ya había sido aprobada por el senado, la aprobó la cámara de diputados por 222 votos en favor y 4 en contra: el de Manzanilla y los de los 3 diputados del PARM.[15]

[13] *Excelsior,* 31 de diciembre de 1977.
[14] Manuel Moreno Sánchez, *op. cit.,* pp. 60-63.
[15] *Excelsior,* 28, 29 y 30 de diciembre de 1977.

X. FACULTADES DE NOMBRAMIENTO, DECLARACIÓN DE GUERRA Y PRESERVACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERIOR

1. LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DE NOMBRAMIENTO

Una facultad que le da al presidente gran influencia personal, es la de nombrar y designar a los funcionarios. La constitución señala en las fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII del artículo 89, una serie de nombramientos cuya realización es facultad del presidente de la república.

Podemos clasificar las fracciones mencionadas en tres grupos: a] nombramientos casi completamente libres, b] los que necesitan ser ratificados por el senado o la cámara de diputados y c] los de los empleados y oficiales de las fuerzas armadas.

a] El presidente, señala la primera parte de la fracción II del artículo 89, puede nombrar y remover libremente a: los secretarios del despacho, el procurador general de la república, el gobernador del distrito federal y el procurador general de justicia del distrito federal.

Decimos que son nombramientos casi completamente libres, porque jurídicamente el presidente tiene un amplio margen de libertad para hacer la designación, respetando el artículo 91 que ordena que los secretarios del despacho deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos, y el artículo 102 que señala que el procurador general de la república debe satisfacer los mismos requisitos que un ministro de la suprema corte de justicia. La constitución no indica requisitos en los casos del gobernador del distrito federal ni del procurador del mismo.

En el constituyente de 1916-1917 se propuso que los nombramientos de los secretarios de estado fueran ratificados por la cámara de diputados, punto que no se aceptó merced a la consideración de que el presidente debía tener libertad de acción respecto a estos nombramientos, por estimarse que ello era propio del sistema presidencial.[1]

En Estados Unidos, el senado tiene la atribución de ratificar los

[1] *Diario de los debates del congreso constituyente. 1916-1917*, *op. cit.*, t. II, p. 606.

nombramientos de los secretarios de estado y, hasta 1959, en ocho ocasiones no ratificó el nombramiento presidencial para un cargo en el gabinete. Se ha considerado que el senado debe utilizar esta facultad por encima de la política partidista y los únicos elementos que el senado ha de juzgar, son la habilidad y la lealtad para servir al presidente y al pueblo.[2] Antes de la segunda guerra mundial, la administración norteamericana se componía por un millón de funcionarios, de los cuales dieciséis mil eran designados por el presidente con la ratificación del senado.

En México, los funcionarios mencionados pueden ser removidos por el presidente a su completa discreción. En algunos casos, el congreso puede criticar o incluso llegar a pedirle al presidente la renuncia de algún secretario de estado. El presidente no está obligado jurídicamente a tomar en cuenta dicha petición y actuará como lo crea más conveniente.[3]

El presidente mexicano al nombrar a sus secretarios de estado tendrá que tomar en consideración su preparación y lealtad, pero, además, los intereses que representan o las peticiones que le haga, por ejemplo, el presidente saliente, así como los compromisos políticos que haya contraído; de esta manera, con frecuencia el presidente del PRI, que manejó su campaña, es invitado a formar parte del gabinete.

b] Nombramientos que necesitan ser ratificados por el senado o la cámara de diputados. El senado debe ratificar: los ministros y agentes diplomáticos, los empleados superiores de hacienda, los cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales, y los ministros de la suprema corte de justicia.

La cámara de diputados debe ratificar los nombramientos de los magistrados del tribunal superior de justicia del distrito federal.

¿Puede el presidente remover libremente a los agentes diplomáticos y a los empleados superiores de hacienda?

La fracción II del artículo 89 contiene tres supuestos: en el primero se expresa que el presidente está facultado para *nombrar y remover libremente;* en el segundo, para *remover,* y, en el tercero, para *nombrar y remover libremente.* El segundo supuesto es el que corresponde a los agentes diplomáticos y a los empleados superiores

[2] Louis C. James, *Senatorial rejections of presidential nominations to the cabinet: a study in constitutional custom,* en *Arizona Law Review,* vol. 3, núm. 2, Tucson, Arizona, College of Law of the University of Arizona, 1961, p. 261.

[3] José María del Castillo Velasco, *op. cit.,* pp. 175-176, Clinton Rossiter, *op. cit.,* p. 53.

de hacienda. Gramaticalmente, habría que concluir que ellos no pueden ser removidos *libremente,* ya que no lo dice la ley fundamental, que sí lo expresa en los otros dos supuestos de la propia fracción.

La doctrina mexicana coincide en que dichos funcionarios, designados con ratificación del senado, pueden ser removidos libremente por el presidente.

Mariano Coronado escribió que: "Los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda se nombran con la aprobación del senado; pero su remoción es facultad del presidente, porque auxiliándose en sus trabajos y siendo los ejecutores de su política y administración, es natural que cesen en sus cargos cuando ya no merezcan la confianza del primer magistrado de la república. Si no existiera la libre remoción, tendría el ejecutivo constantes trabas y dificultades en su marcha, sin poder sustituir a los empleados con personas acaso más entendidas y honradas." [4]

Y con la opinión de Coronado están de acuerdo Felipe Tena Ramírez e Ignacio Burgoa; [5] nosotros compartimos ese criterio, y lo apoyamos con un dato histórico.

La fracción II del 89 proviene de la constitución de 1857. En 1917, la fracción fue modificada, pero no en esencia; además esa fracción, en lo referente al punto que nos interesa, fue aprobada sin discusión. Luego, la exégesis y lo que realmente se deseó al respecto, es preciso buscarlos en los debates de 1856-1857. En la sesión del 17 de octubre de 1856, se discutió el problema de que el presidente no pudiera remover libremente a los empleados para cuyo nombramiento era necesaria la aprobación del congreso. La fracción fue aprobada, y en este aspecto sólo se dijo *remover,* pero no se asentó la palabra *libremente.* En la sesión del 20 de octubre de 1856, don Guillermo Prieto presentó una adición para que expresamente se dijera que los empleados superiores de hacienda sólo podían ser removidos por el poder legislativo. La proposición de Prieto fue desechada, y entonces expresó que presentaría otra iniciativa según el sentir del congreso constituyente. Prieto presentó la proposición de que el ejecutivo pudiera remover *libremente* a los empleados superiores de hacienda. Esta proposición fue admitida a discusión y aprobada el 20 de enero de 1857 por 70 votos contra

[4] Mariano Coronado, *op. cit.,* p. 177.

[5] Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional...,* *op. cit.,* p. 465; Ignacio Burgoa, primera obra citada, p. 861. En este mismo sentido se pronuncia la doctrina norteamericana: William Howard Taft, *op. cit.,* p. 56; Manuel García-Pelayo, *op. cit.,* p. 378.

10. Sin embargo, en la constitución de 1857 no apareció la palabra *libremente,* que fue aprobada por el congreso constituyente.[6]

Respecto al nombramiento, con aprobación del senado, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales, se entiende que son todos los oficiales a partir del grado de coronel, inclusive.

La remoción de los ministros de la suprema corte, así como la de los miembros del ejército, siguen reglas contenidas en la propia constitución y en las leyes respectivas, y no son facultad discrecional del presidente.

c] Los empleados y oficiales de las fuerzas armadas.

El tercer supuesto de la citada fracción II faculta al presidente a nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyos nombramientos o remoción no estén determinados de otro modo en la constitución o en las leyes.

El régimen jurídico de todos esos empleados está enmarcado en el apartado B] del artículo 123 constitucional y en su ley reglamentaria: la ley de los trabajadores al servicio del estado, que contiene las reglas de admisión, promoción y cese de esos trabajadores. El artículo 5º numera a los trabajadores de confianza respecto de los cuales el presidente actúa libremente en cuanto a su nombramiento y su remoción.

La fracción V del 89 atribuye al presidente el nombramiento de los demás oficiales —es decir de coronel, excluido éste, hacia abajo— del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales, con arreglo a las leyes; es decir, no es una facultad discrecional del presidente sino que ha de ajustarse a la ley, que en este caso es la de ascensos y recompensas del ejército y fuerza aérea nacionales.

2 LAS FACULTADES METACONSTITUCIONALES DE NOMBRAMIENTO

Éstas provienen de dos fuentes: la ley secundaria y el sistema político.

El presidente nombra a una serie de funcionarios importantes, y las facultades de hacerlo se las otorga la ley secundaria; como ejemplos podemos mencionar el presidente de la comisión nacional de los salarios mínimos (artículo 552 de la ley federal del trabajo), el presidente de la junta federal de conciliación y arbitraje (artículo

[6] *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones,* México, Cámara de Diputados, 1967, t. VII, pp. 473-474 y 477.

612 de la ley federal del trabajo), el director general del CONACYT (artículo 10 de la ley que lo creó), el director general y los subdirectores de PEMEX (artículo 6 de la ley orgánica de petróleos mexicanos), propuesta de director general del INFONAVIT a la asamblea general del organismo (artículo 22 de la ley del instituto del fondo nacional de la vivienda para los trabajadores), el director general del IMSS (artículo 256 de la ley del seguro social), el director general de CONASUPO (artículo 9 del decreto que creó la compañía nacional de subsistencias populares), el director general del ISSSTE (artículo 104 de la ley del instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado), etcétera.

Además, fuera de los marcos constitucionales y legales, de hecho nombra a los gobernadores y a los principales presidentes municipales, a los senadores y a la mayoría de los diputados, ya que él determina en última instancia quiénes serán los candidatos del PRI.

3. LA DECLARACIÓN Y CONDUCCIÓN DE LA GUERRA

La fracción VIII del artículo 89 faculta al presidente para "Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del congreso de la unión", y la fracción XII del artículo 73 indica que el congreso está facultado "Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el ejecutivo."

El primer proyecto de la constitución norteamericana atribuyó al congreso la facultad de *hacer la guerra.* Madison y Gerry solicitaron en el constituyente que ese poder fuera el de *declararla,* dejándose en manos del ejecutivo la facultad para poder rechazar los ataques súbitos. Su propuesta fue aprobada y de aquí el poder del congreso para *declarar la guerra.*

En México de acuerdo con los preceptos citados, el estado de guerra lo declara el congreso a través de una ley, pero se debe basar en los datos que le presente el ejecutivo, es decir, la iniciativa de ley la posee únicamente el ejecutivo. Luego, ¿puede el congreso *declarar la guerra* si piensa que debe haberla, sin que el ejecutivo inicie la ley, o sea sin que le aporte datos?

Tal y como está redactada la fracción XII del artículo 73, tenemos que concluir que el congreso no está facultado para actuar solo, sino que la iniciativa tiene que venir del ejecutivo aportándole los datos respectivos. Se presenta una situación similar a la declaración de suspensión de garantías individuales, en la cual la iniciativa queda en manos del presidente y el congreso no podría declarar tal sus-

pensión si éste no se la solicita. Viene a corroborar nuestro criterio, que se desprende del mismo texto constitucional, un caso que en 1827 conoció la suprema corte norteamericana —el de *Martin v. Mott*— y en el cual el ministro Story, a nombre de la corte, señaló que la autoridad para decidir, si la exigencia se ha presentado, pertenece exclusivamente al presidente de la república.[7]

Así, la iniciativa para que el congreso declare la guerra es sólo del presidente. La ley del congreso que *declara la guerra* tiene efectos internos, dentro de las fronteras del país, a fin de que el pueblo conozca que existe un estado de guerra, y es el supuesto para que de acuerdo con la fracción VIII del 89, el presidente declare la guerra en nombre del país; es decir, el presidente, órgano de las relaciones internacionales, manifiesta a los otros países —beligerantes y neutrales— la declaración de guerra para los efectos del derecho internacional.

¿Qué acontece si el presidente declara la guerra sin el supuesto de la aprobación del congreso? Desde el punto de vista constitucional la declaración no sería válida, pero desde el marco internacional sí y traería consigo todas las consecuencias de una declaración hecha como corolario de la manifestación de voluntad del congreso.[8] De lo dicho anteriormente se desprende que el congreso en el caso de guerra, de acuerdo con los artículos citados, aprueba o no aprueba la iniciativa del presidente, y es éste quien manifiesta para los efectos del derecho internacional la declaración de guerra; si el presidente hace dicha declaración sin el supuesto de la aprobación del congreso, está asumiendo responsabilidad política que el propio congreso le podrá exigir, escogiendo cuándo, de acuerdo con las circunstancias del conflicto bélico; por lo demás, no hay que desconocer que el congreso puede encontrarse con que el presidente ha realizado una serie de actos que no le dejan más posibilidad que declarar la guerra o al menos reconocer su existencia.

El presidente es quien conduce la guerra, él es quien ordena los movimientos militares y dicta las medidas que deben ejecutarse para lograr el éxito de las acciones.[9] En esto no puede intervenir el congreso, ya que el presidente es quien dispone de la totalidad del ejército, la armada y la fuerza aérea, conforme a la fracción VI del artículo 89, e incluso puede ejercer el mando directo de esas fuerzas, tal y como lo han hecho los presidentes mexicanos, habién-

[7] Arthur M. Schlesinger, Jr., *op. cit.*, p. 36. Sobre las relaciones del presidente mexicano con los militares, véase L. Vincent Padgett, *The Mexican political system*, Boston, Houghton Mifflin, 1966, p. 146.
[8] Maurice Hauriou, *op. cit.*, p. 442.
[9] Serafín Ortiz Ramírez, *op. cit.*, p. 447.

dose dado el último caso en 1938 cuando Cárdenas personalmente dirigió las operaciones contra la insurrección de Cedillo. En consecuencia, fácticamente, a través de un armisticio es el presidente quien termina la guerra, aunque constitucionalmente eso deba hacerse mediante un tratado y, por tanto, con la necesaria ratificación del senado.

En los casos de guerra, realmente el presidente concentra todos los poderes y no necesitará autorización o declaración del congreso si el país es atacado y tiene que enfrentarse a una guerra defensiva, ya que lo que entonces está en juego es la vida misma del país.[10]

Aunque el ejército, la armada y la fuerza aérea son levantados, sostenidos y reglamentados —según expresión de Tena Ramírez— por el congreso, en caso de guerra el ejecutivo concentra todas las facultades, y los controles legislativos dejan de operar. El presidente asume la total responsabilidad de la guerra y tiene la última palabra respecto a las decisiones que hayan de ser tomadas. Hasta dónde pueden llegar estos poderes, se ejemplifica con unos párrafos del discurso que el presidente Roosevelt dirigió al congreso norteamericano el 7 de septiembre de 1942, solicitándole que de inmediato derogara algún precepto de la ley de control de precios de emergencia. Roosevelt declaró: "Solicito al congreso que ejecute esta acción el primero de octubre. Vuestra inacción para esa fecha me creará una ineludible responsabilidad para con el pueblo de este país; la de hacer que el esfuerzo de la guerra no sea puesto en peligro por la amenaza del caos económico. En caso de que el congreso dejara de actuar, y de actuar adecuadamente, aceptaré la responsabilidad y actuaré. Al mismo tiempo que los precios justos se estabilizan, los salarios también pueden ser y serán estabilizados. Eso es lo que haré. El congreso tiene los poderes, según la constitución y las leyes del congreso, para tomar las medidas que sean necesarias para impedir un desastre que interferiría en el éxito de la guerra. He reflexionado muy seriamente sobre cómo solucionar este problema sin recurrir al congreso. Sin embargo, he decidido consultar al congreso sobre este asunto vital... El pueblo norteamericano puede estar seguro que emplearé mis poderes con pleno sentido de mi responsabilidad hacia la constitución y hacia mi país. El pueblo norteamericano también puede estar seguro que no vacilaré en usar todos los poderes que se me han otorgado para lograr la derrota de nuestros enemigos, en cualquier parte del mundo en que nuestra seguridad requiera esa derrota. Una vez ganada

[10] Véase Bernard Schwartz, *Los poderes del gobierno*. Vol. II. *Poderes del presidente*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1966, p. 245.

la guerra, los poderes conforme a los cuales actúo, automáticamente vuelven al pueblo, al cual pertenecen." [11]

Clara fue la posición de Roosevelt en uno de los países en los cuales el poder legislativo es fuerte y realmente opera como contrapeso del ejecutivo; pero durante el estado de guerra, los controles legislativos se debilitan haciendo del ejecutivo un poder prepotente.

En nuestro país las decisiones sobre los movimientos militares en caso de guerra están fuera del control judicial, ya que el presidente tiene la facultad de movilizar el ejército, la armada y la fuerza aérea; ante la suspensión de garantías —que es casi necesaria en caso de guerra—, otra serie de actos del presidente también estarán fuera del alcance de la revisión judicial. Así, en caso de guerra, los poderes y responsabilidades del presidente alcanzan su punto más alto. Pero quede claro: la constitución continúa en vigor y sus ordenamientos vigentes; sólo se adapta a una situación muy grave y de emergencia, con la finalidad de que ésta pueda ser superada y todos los dispositivos constitucionales vuelvan a regir en situación de normalidad.

4. EL ENVÍO DE TROPAS AL EXTERIOR

¿Puede el presidente enviar tropas al exterior sin la autorización del congreso? Interpretada correctamente la ley fundamental, no puede, porque entonces estaría efectuando, sin tomar en cuenta al congreso, una decisión que puede traer consigo la guerra, y es claro que la constitución repartió esta facultad entre los dos órganos políticos; es decir, para que el presidente declare la guerra se necesita la autorización del congreso mediante una ley. Todo aquello que haga fuera de estos marcos es anticonstitucional.

Esta interpretación es también aplicable a los Estados Unidos, pero en ese país, el presidente ha enviado a otros países, en numerosas ocasiones, tropas sin el consentimiento del congreso.[12] Lo que es aún más grave: en 1973, el congreso aprobó la nueva ley de poderes de guerra, autorizando al presidente a iniciar nuevas hostilidades hasta por 90 días antes que necesite la aprobación del congreso, y como bien se ha comentado, las guerras modernas pueden ser ganadas o perdidas en 90 días.[13]

[11] Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 280.

[12] William Howard Taft, *op. cit.*, p. 95; Arthur M. Schlesinger, Jr., *op. cit.*, pp. 132-134 y 179.

[13] Theodore C. Sorensen, *Watchmen...*, *op. cit.*, p. 21.

Lo anterior nos reafirma en la idea de que en caso de guerra los poderes constitucionales del presidente son enormes, pero que además se han ido adicionando, en los países belicosos dentro de cuyo número afortunadamente no se encuentra México, con poderes extraconstitucionales.

5. ¿FORMA PARTE EL PRESIDENTE DE LAS FUERZAS ARMADAS?

No, no forma parte de las fuerzas armadas.[14] Si bien puede movilizarlas para la seguridad interior y la defensa exterior de la federación, lo hace en cuanto titular de la presidencia de la república, que es un cargo civil; es el presidente quien tiene esta facultad, porque en casos de emergencia puede estar mejor informado y en mejores posibilidades de tomar una decisión rápida.

Además, sus atribuciones en caso de guerra son sólo una parte de las facultades constitucionales que la ley fundamental le otorga. "Todas las demás funciones que realiza —asienta Schwartz— son obviamente de naturaleza civil. Es elegido como el supremo funcionario civil. Sus honorarios son percibidos por los servicios que presta como presidente de la nación, no por aspectos individuales de sus deberes; ninguna parte de esos emolumentos es pagada con sumas procedentes de las fuerzas militares o navales. El presidente no se alista ni se le da posesión ni se le recluta en las fuerzas armadas; no está sujeto a cortes marciales ni otros aspectos de la disciplina militar." [15]

6. DECLARACIÓN DE NEUTRALIDAD Y SUSPENSIÓN DE RELACIONES COMERCIALES

Respecto a la declaración de neutralidad se deben seguir, por analogía, las reglas de los artículos mencionados: 73, fracción XII y 89, fracción VIII; el presidente es quien presentará la iniciativa y aportará al congreso los datos sobre la neutralidad. La declaración la deberá hacer el congreso en una ley, y será el ejecutivo el que la notifique a los estados extranjeros para los efectos del derecho internacional; el ejecutivo tiene esta atribución, porque es el órgano

[14] Senate, *op. cit.*, p. 454.
[15] Bernard Schwartz, *op. cit.*, p. 263.

a través del cual el país se comunica con los otros países.[16] En la ley de declaración de neutralidad se deben establecer los mecanismos para que ésta sea respetada y se prohíban acciones que puedan quebrantarla, acciones cuyas consecuencias son precisamente las que se quieren evitar con la sobredicha declaración. Ahora bien, si sólo el ejecutivo, sin la intervención del congreso, pudiera expedir la declaración de neutralidad, entonces estaría legislando y esto constituiría una excepción al principio de la separación de poderes; para que el presidente pudiera tener esta facultad, sería indispensable que expresamente así lo dijera la constitución; pero como no es el caso, hay que concluir que el presidente solo no puede hacer dicha declaración, con lo que se confirma nuestra tesis de la aplicación, por analogía, de las normas relativas a la declaración de guerra.

La suspensión de relaciones comerciales y el embargo, también deben, en nuestra opinión, seguir las reglas de la declaración de guerra y de neutralidad: han de hacerse a través de una ley que declara para efectos internacionales el presidente de la república. Se refuerza la interpretación en este sentido, si tenemos en cuenta que estos actos se reputan en el derecho internacional como no amistosos o coactivos[17] y pueden tener como consecuencia hechos beligerantes que conduzcan a un estado de guerra.

7. LA PRESERVACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERIOR

La fracción VI del artículo 89 faculta al presidente para: "Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación", y la fracción VII, para: "Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76." En consecuencia, el presidente puede hacer uso del ejército, la armada y la fuerza aérea, así como de la guardia nacional, para preservar la seguridad interior de la federación.

Esta facultad se discutió especialmente en el constituyente de 1824; de esa discusión, destaquemos sólo que Rejón propuso que, para el uso de la fuerza armada en lo interior, el ejecutivo contara con la aprobación del congreso. Portugal apoyó a Rejón, argumentando que si no interviene el congreso, el presidente podría oprimir a los

[16] Véase Bernard Schwartz, *op. cit.*, pp. 216-223.
[17] Bernard Schwartz, *op. cit.*, pp. 223 y 226.

estados cuando quisiese, y si esta facultad la ejerciese a su arbitrio y sólo por su buen sentido, dejaría de ser un jefe constitucional para convertirse en un déspota.[18]

Bustamante (D. C.) apoyó el dictamen de la comisión de constitución que no deseaba en este punto la intervención del congreso, aduciendo que si intervenía el congreso, resultarían males de la falta de secreto y de la demora.[19]

Cuestión difícil es precisar cuándo puede el presidente hacer uso de la fuerza pública para preservar la seguridad interior;[20] una contestación general podría ser la siguiente: existe una paz mínima para el desarrollo de la vida cotidiana; si ella peligra, el presidente puede hacer uso de esta facultad. La regla anterior es de aristas no bien definidas, pero hay que aclarar que en el ejercicio de la facultad a que nos referimos, no se deben violar los derechos humanos. Si la situación llegase a configurar una emergencia, el presidente tiene que solicitar al congreso la suspensión de las garantías individuales; es decir, el solo criterio del presidente no es suficiente para calificar lo crítico de la situación sino que para ello se requiere la intervención del congreso. Se ha usado esta facultad para preservar funciones relacionadas con la existencia y la operación del propio gobierno,[21] por lo que es, sin duda, una de las atribuciones más delicadas que tiene el presidente.[22]

La guardia nacional es un conjunto armado no profesional y no permanente, que se ha de integrar en cada entidad federativa bajo las órdenes del gobernador. El congreso deberá expedir los reglamentos para organizarla, armarla y disciplinarla, pero su enseñanza es competencia de los estados, y sus jefes y oficiales serán nombra-

[18] *Crónicas de la constitución federal de 1824, op. cit.*, pp. 630-631.

[19] *Ibid.*, p. 634.

[20] Jorge Alberto Lozoya, *El ejército mexicano*, en *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977, p. 373, indica que: "El presidente de la república ha ordenado en varias ocasiones la participación del ejército en conflictos civiles. Así ocurrió en 1956, al ocupar el Instituto Politécnico Nacional; en 1959 en ocasión de la huelga de ferrocarrileros y en 1968 con motivo de los disturbios estudiantiles de la ciudad de México. En los tres casos la acción del ejército provino de orden expresa del presidente de la república en regímenes civiles. El ejército cumplió las órdenes de su comandante supremo que asumió la responsabilidad total por la operación."

[21] Robert H. Elliot, J., Richard I. Singer, *Constitutional law-Executive powers - use of troops to enforce federal laws*, en *Michigan Law Review*, vol. 56, núm. 2, Berrien Springs, Michigan, The Law School of the University of Michigan, 1957, p. 268.

[22] Felipe Tena Ramírez, Derecho constitucional..., *op. cit.*, pp. 388-389, realiza un interesante estudio sobre las relaciones de esta facultad y el artículo 129 constitucional.

dos por los mismos ciudadanos que la componen. El presidente puede disponer, como ya lo señalamos, de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados para los fines indicados en la fracción VI del 89, siempre y cuando sea con el consentimiento del senado de la república en los términos de la fracción IV del artículo 76.[23]

El congreso no ha legislado —por motivos técnicos y políticos— sobre la organización y la reglamentación de la guardia nacional; empero, en la ley del servicio militar obligatorio, en su artículo 5º, se señala que forman parte de la guardia nacional los mexicanos entre los cuarenta y los cuarenta y cinco años de edad.

También en el uso de la facultad de preservar la seguridad interior, hay que tener presente que se ha dividido la república en comandancias militares, así que el ejército está diseminado por toda la república. Basta un simple telefonema del presidente para que casi de inmediato el ejército intervenga en cualquier parte del país. Esta facultad debe ser usada como fuerza del derecho y para preservar la vigencia de la constitución, y no como un medio persecutorio y represivo.

[23] Véase Héctor Fix-Zamudio, *Supremacía del ejecutivo...*, *op. cit.*, p. 151

XI. FACULTADES EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES

1. CUESTIONES DE TERMINOLOGÍA

Locke contempló al poder ejecutivo como a Jano: una cara mirando hacia la sociedad organizada constitucionalmente, con poderes limitados, y la otra cara mirando hacia el mundo exterior: autoritario y todopoderoso, hablando, actuando y legislando con la autoridad de todo un estado. Hay que hacer notar que esta concepción de Locke ha prevalecido en varias constituciones, en el sentido de que respecto a las relaciones exteriores, el presidente no se encuentra con las limitaciones que tiene en el contexto interno, lo que responde a la idea de que si el estado se debilita frente a otros estados por disposiciones constitucionales que entorpezcan su actuación que debe ser en forma decidida, entonces ese estado puede caer víctima precisamente a causa de sus propias virtudes internas.[1]

La fracción x del artículo 89 faculta al presidente para "Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del congreso federal" y la fracción I del artículo 76 indica que el senado tiene el poder de: "Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la república con las potencias extranjeras."

Veamos algunos aspectos de terminología de las dos disposiciones que se refieren a lo mismo: la celebración de los tratados. Mientras el artículo 76 se refiere a tratados y convenciones diplomáticas, el 89 lo hace sólo a tratados; estos preceptos son complementarios y no tiene ninguna relevancia jurídica la omisión del precepto 89, ya que la facultad para celebrar convenciones diplomáticas se la atribuye al presidente el 76.

Mientras el artículo 76, fracción I, emplea el verbo "aprobar", en la fracción x del 89 se usa el término "ratificación". Tena Ramírez opina, y opina bien, que el término correcto es *aprobar,* porque en el proceso de formación del tratado hay tres fases: la terminación del documento porque los plenipotenciarios se han puesto de acuerdo, su aprobación por el senado y su ratificación por el

[1] Paul Seabury, *Power, freedom and diplomacy. The foreign policy of the United States of America,* Nueva York, Random House, 1963, pp. 190-194.

presidente. Tanto la primera como la tercera etapa pertenecen al ámbito del derecho internacional, y el paso intermedio, que es donde interviene el senado, es de mera "aprobación". Etimológicamente, ratificar quiere decir confirmar, y este acto, como se ha dicho, pertenece al ejecutivo y cae dentro del ámbito del derecho internacional.[2]

El artículo 89 expresa que el tratado debe ser ratificado por el congreso federal, mientras el precepto 76 se refiere a que es el senado quien aprueba el tratado. Esta incongruencia gramatical se deriva de la reforma de 1874, al atribuir algunas facultades exclusivas al senado y a la cámara de diputados —como consecuencia del regreso del sistema bicameral— y no haber reformado la fracción correspondiente del artículo que otorga al presidente sus facultades; en el constituyente de 1916-1917 lo anterior pasó inadvertido. Por tanto, quien aprueba los tratados es el senado, puesto que es una de las facultades exclusivas que posee.

Los errores gramaticales señalados en los párrafos anteriores no alteran el sentido jurídico de los preceptos, sino únicamente corroboran la falta de cuidado que se ha tenido en la redacción y en las reformas a la constitución.

El principio de la fracción x del citado artículo 89 faculta al presidente para dirigir las negociaciones diplomáticas. La frase es ambigua, pero en ella se encuentra contenido el poder presidencial para guiar las relaciones exteriores del país, lo cual es muy amplio y tiene una serie de facetas a que vamos a hacer alusión.

El maestro Tena Ramírez afirma que no le compete a la constitución enunciar cada uno de los actos que comprende la oración *dirigir las negociaciones diplomáticas,* porque estaría legislando en el derecho internacional: "ni su silencio [de la ley fundamental] respecto de algunos de ellos lleva la intención de privar al presidente de atribuciones admitidas por el uso internacional, como pueden ser las de enviar y recibir misiones, reconocer gobiernos, interrumpir y reanudar relaciones diplomáticas, etc. En los casos que se acaban de citar por vía de ejemplo, y en otros semejantes, el silencio que guarda la constitución se traduce en que, tocante a los mismos, la facultad del titular de las relaciones exteriores es exclusivamente suya, no compartida dentro del derecho interno por ninguna otra autoridad." [3]

Lo que acontece es que, tanto internacional como constitucional-

[2] Felipe Tena Ramírez, *El poder ejecutivo y las relaciones exteriores,* en *La constitución y las relaciones exteriores de México,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Mexicano "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos, 1977, pp. 47-48.

[3] Felipe Tena Ramírez, *El poder ejecutivo..., op. cit.,* p. 45.

mente, se ha aceptado que el presidente, quien es el titular de las relaciones exteriores de un país, realiza una serie de actos relacionados con ellas; en México la base constitucional para ello es el texto citado de la fracción x del 89, la cual vamos a desglosar más adelante; pero si nuestra carta magna numerara con precisión esas facultades, haría bien y no estaría legislando en el ámbito del derecho internacional.

2. PRINCIPALES ATRIBUCIONES EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES

Vamos a enunciar algunas de las principales facultades con que cuenta el presidente mexicano respecto a las relaciones exteriores:

a] Es quien representa al país hacia el exterior, lo que generalmente se ha admitido,[4] y según acertada afirmación de César Sepúlveda, "sus actos en materia internacional se reputan directamente actos del estado".[5]

Cuando al presidente Echeverría se le preguntó sobre si la renuncia del secretario de relaciones exteriores significaría un cambio de política, enfáticamente contestó que la política internacional continuaría siendo la misma, ya que la dirige el presidente de la república que es el responsable de la política exterior.[6]

b] Es quien celebra los tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del senado. En México la intervención del senado es únicamente para *aprobar* y no también para *aconsejar* como en Norteamérica. La facultad del senado de aprobar los tratados es virtualmente una atribución de veto que puede ser realizada en forma plena o condicionada, al no aceptar el tratado o partes de él.[7]

Pero la interpretación, la puesta en efecto, la abrogación y la denuncia de los tratados, es facultad exclusiva del presidente, cuyo marco constitucional es la atribución —como también en otros casos— que posee para dirigir las negociaciones diplomáticas.

En Norteamérica, para eludir el veto del senado, el presidente ha hecho uso del convenio ejecutivo (*executive agreement*).[8] En

[4] Véase Louis Henkin, *op. cit.*, p. 37.

[5] César Sepúlveda, *Derecho internacional público*, México, Ed. Porrúa, 1964, p. 125.

[6] Periódico *Excelsior*, 3 de enero de 1976.

[7] Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 228.

[8] Manuel García-Pelayo, *op. cit.*, define claramente el tratado y el convenio ejecutivo: "Un convenio ejecutivo es un acuerdo internacional negociado, ini-

México, el presidente no debe hacer uso del convenio ejecutivo porque no se lo permite nuestra constitución; mientras la constitución norteamericana únicamente se refiere a los tratados, la nuestra alude expresamente a los tratados y convenciones.

Además hay dos razones: i] la diferencia de quórum para aprobar los tratados que señalan las dos constituciones —la norteamericana requiere un quórum de votación de las dos terceras partes de los senadores presentes; la mexicana, en cambio, no indica un quórum especial de votación en este aspecto y, por tanto, para la aprobación de los tratados sólo se requiere de la mayoría de los senadores presentes—, y ii] dada la situación política de México, el presidente no corre el menor riesgo de que el senado vaya a negarse a aprobar un tratado.

A pesar de lo anterior, los presidentes mexicanos han recurrido a los convenios ejecutivos, lo que demuestra falta de respeto tanto por la constitución como por el senado, ya que someter esos documentos al senado mexicano constituiría únicamente un formalismo; pero ni éste se cumple. Podemos señalar como ejemplo de lo anterior, los siguientes casos que se dieron durante el sexenio del presidente Echeverría: i] en la política de acercamiento al tercer mundo, el ejecutivo mexicano propuso la creación de asociaciones de diversa índole e importancia como son el sistema económico latinoamericano (SELA) y el establecimiento de una empresa naval centroamericana y del caribe. Leonel Péreznieto afirma que estos actos son realmente *executive agreements*;[9] ii] la celebración de tratados a través del can-

ciado y ratificado por el presidente en uso del poder derivado de su calidad de jefe del ejecutivo, de director de la política exterior y de comandante en jefe, y que se convierte en vinculatorio sin necesidad de ratificación por el senado. Un tratado es un acuerdo internacional cuyo fundamento jurídico inmediato es la constitución (2, II, 2) iniciado, negociado y ratificado por el presidente, pero precisando para este último acto la autorización de dos tercios del senado (p. 383)... la diferencia entre tratados y convenios es simplemente de oportunidad política: en caso que el presidente crea obtener los dos tercios, recurrirá a la *auctoritas* del senado si la materia objeto del acuerdo lo merece; en caso que no crea obtener dicha mayoría y se sienta fuerte y apoyado por la opinión, o en su caso, en fin, que el objeto del acuerdo sea de escasa importancia, entonces recurrirá a la vía del convenio" (p. 384).

Respecto a los alcances y práctica de los *executive agreements*, se pueden consultar: André Tunc, *El derecho en Estados Unidos*, Barcelona, Oikos-Tau, 1971, p. 45; Arthur M., Schlesinger, Jr., *op. cit.*, p. 313; Louis Henkin, *op. cit.*, pp. 173-175; Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho, op. cit.*, p. 95.

[9] Leonel Péreznieto Castro, *La facultad de celebración de tratados como síntoma de la preponderancia del poder ejecutivo. El caso de México*, en *El*

je de notas diplomáticas como los tratados comerciales realizados con la India y Brasil, y iii] la celebración de empréstitos, coinversiones, y transferencia de tecnología a otros países, especialmente de Centro y Sudamérica.

c] Es quien construye la política internacional del país: reconoce o no reconoce a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones, celebra las alianzas, realiza las declaraciones de política internacional y determina el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.[10]

Estas facultades son de gran relieve y en ellas el presidente tiene manos libres. Sólo recordemos que en 1975, el presidente decidió, tal y como expusimos al referirnos a los secretarios de estado en el capítulo VI, que México votara en la Organización de Naciones Unidas que sionismo es racismo, y que decidió la omisión de la doctrina Estrada frente a España en un discurso que pronunció en septiembre de ese año. El efecto del voto en la ONU fue un boicot del turismo judío-norteamericano a México que afectó fuertemente la industria turística del país, y el efecto de la mencionada declaración fue arrojar por la ventana la política internacional de México, amén de crear desconcierto y disgusto innecesarios en un pueblo afín.

3. EL TRATADO ANTICONSTITUCIONAL

Debemos preguntarnos: ¿puede un tratado dejar de respetar las disposiciones constitucionales? ¿Podría un tratado ampliar la competencia legislativa federal, podría vulnerar las declaraciones de derechos individuales y sociales, podría alterar la división de poderes? ¿A través del tratado podría el presidente aumentar sus facultades?

El tratado debe respetar íntegramente la constitución. En México, el tratado es derecho interno de acuerdo con el artículo 133, pero para serlo tiene que respetar la ley fundamental: y esta claridad nos viene del año de 1934 en que se reformó el citado artículo 133 para incorporarle este principio: "Esta constitución, las leyes del congreso de la unión que emanen de ella y todos los tratados *que estén de acuerdo con la misma,* celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del senado, serán la ley suprema de toda la unión." (El subrayado es nuestro).

predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, pp. 386-387.

[10] Jorge Carpizo, *El poder ejecutivo y las relaciones exteriores,* en *La constitución y las relaciones exteriores de México, op. cit.,* p. 62.

Así, un tratado con vicio de inconstitucionalidad no debe ser aplicado, y los particulares tenemos el *juicio de amparo* si se nos lesiona un derecho por la aplicación de un tratado anticonstitucional.[11] Pero lo que el presidente debe hacer en estos casos, es proceder a la denuncia del tratado para que no se dé la situación de que normas válidas en el campo internacional y de las cuales México es responsable, carezcan de validez en el ámbito interno por ser contrarias a la ley fundamental.

[11] Véase Miguel Lanz Duret, *op. cit.*, pp. 238-242.

XII. FACULTADES DE CARÁCTER ECONÓMICO Y HACENDARIO

1. INTERVENCIÓN DEL EJECUTIVO EN EL PROCESO ECONÓMICO: PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN Y CONSUMO

El estado interviene en la economía del país, nadie lo discute, e interviene principal y fundamentalmente a través de los instrumentos que posee el poder ejecutivo.

Los instrumentos por medio de los cuales el presidente mexicano tiene en sus manos amplios y variados aspectos de la economía, son muy diversos; pero entre los más importantes están la política monetaria, la política fiscal, la política de precios, la política de inversión y obras públicas, la política de importaciones y comercio exterior, la política del petróleo, petroquímica y gas, la política de energía eléctrica, la política de aguas, la política forestal, la política industrial, la política turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

No es posible que nos refiramos a cada uno de los componentes de este amplio sector que toca fases neurálgicas del desarrollo y la economía del país; por tanto, vamos a hacer referencia sólo a unos cuantos de ellos, que bastan para configurarnos el panorama general y darnos una idea de la situación: el presidente es factor determinante en la economía del país, sus atribuciones y facultades son muy amplias y sus decisiones, en forma directa o indirecta, afectan a todos los habitantes de México.

El 30 de diciembre de 1950 se promulgó la *ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica,* con el objeto de que el presidente pueda intervenir en las diferentes facetas del proceso económico: producción, distribución y consumo. Esta ley, que ha sufrido algunas reformas posteriores, es de tan especial trascendencia que el distinguido tratadista Andrés Serra Rojas afirma que es el punto de partida de un nuevo orden jurídico respecto de las relaciones del estado con las cuestiones comerciales e industriales, y que constituye el *documento legislativo más importante sobre el intervencionismo de estado en México,* aparte, desde luego, de los artículos correspondientes de la constitución.[1] El maestro Antonio

[1] Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo,* México, Ed. Porrúa, 1974, t. II, p. 301.

Martínez Báez, quien ocupaba el cargo de secretario de economía cuando se expidió la ley, manifestó que: "Se trata de una ley de previsión para hacer frente a condiciones que alteran la vida económica; son disposiciones preventivas para colocar al gobierno en la posibilidad de actuar en defensa de la economía y de los grandes núcleos de la población del país. Es un conjunto de normas que, por sus propósitos del más alto interés público, debe existir permanentemente..." [2]

La exposición de motivos de la ley basó la constitucionalidad de la misma en los artículos 73, fracción x —la facultad del congreso para legislar en materia de comercio—; el 4º —que creemos se citó errónea e innecesariamente—, y el 27, párrafo tercero, que señala: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

Veamos algunas fases de este conjunto normativo: se autoriza al ejecutivo a participar en las actividades industriales o comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con la prestación de servicios de una serie de aspectos muy importantes, tales como son: artículos alimenticios de consumo generalizado; efectos de uso general para el vestido de la población del país; materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional; productos de las industrias fundamentales; artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional; productos que representan renglones considerables de la actividad económica mexicana, y servicios que afectan la producción y distribución de esas mercancías y no estén sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente y fundadas en la ley (artículo primero). Además, es el propio ejecutivo el que determina qué mercancías y servicios deben considerarse incluidos en los renglones mencionados en este párrafo.

Respecto a las mercancías y servicios comprendidos en el artículo primero de la ley, el ejecutivo puede: imponer precios máximos al mayoreo o menudeo (artículo segundo); obligar a que esas mercancías se pongan a la venta (artículo cuarto); imponer racionamientos y establecer prioridades cuando el volumen de mercancías sea insuficiente en relación con la demanda (artículo quinto); organizar la distribución de esas mercancías para evitar los intermediarios innecesarios (artículo séptimo); determinar los artículos que preferentemente deben producir las fábricas (artículo octavo), e, inclusive, decretar la ocupación temporal de fábricas cuando sea indis-

[2] Fernando Zamora, *Fundamentos constitucionales de la intervención estatal en materia económica*, en *La constitución de 1917 y la economía mexicana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1958, p. 214.

pensable mantener o incrementar la producción de los artículos señalados en el artículo primero, o con el propósito de que las actividades de la empresa se desarrollen de acuerdo con las disposiciones que las autoridades señalen con apoyo en la ley o en sus reglamentos (artículo decimosegundo).

El artículo trece, que se reformó para ampliarlo, faculta al ejecutivo a imponer sanciones en el cumplimiento eficaz de las funciones que le señala la ley: i] multas de $100.00 hasta $50 000.00; ii] clausura temporal hasta 90 días o definitiva si se trata de una negociación comercial, y iii] arresto hasta por 36 horas que puede extenderse hasta 15 días si el infractor no paga la multa.

El 10 de enero de 1951 se publicó en el *Diario Oficial* el reglamento de varios de los artículos de esta ley, que dictó el presidente Alemán, y el 3 de octubre de 1974 se dio a la luz en el mismo *Diario Oficial el decreto que regula los precios de las mercancías a que el mismo se refiere,* expedido por el presidente Echeverría. En el artículo tercero se incluyeron 177 mercancías dentro de las comprendidas en el artículo primero de la mencionada ley de 1951.

El decreto del 27 de enero de 1978 derogó el del 3 de octubre de 1974, así como sus adiciones y modificaciones del 27 de septiembre de 1976. En su lugar, enunció como comprendidas dentro del artículo 1º de la ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica sólo unas cuantas mercancías. Lo anterior significó un cambio importante en la política que el gobierno había seguido para controlar los precios de múltiples productos.

El 30 de enero de 1978 se publicó en el *Diario Oficial* un acuerdo por el cual a partir del 1º de febrero quedaron 85 artículos sujetos a los criterios y procedimientos de fijación de precios máximos que estableció el mencionado acuerdo.

2. POLÍTICA MONETARIA

La política monetaria persigue fundamentalmente pautar la cantidad adecuada de circulante y de crédito que necesita el país con el objeto de impulsar su desarrollo económico.[3]

Su ley orgánica, otorga al banco de México atribuciones para regular la política monetaria a través de una serie de instrumentos como son: el depósito legal que las instituciones bancarias tienen que

[3] Diego G. López Rosado, *Problemas económicos de México,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1970, p. 489.

depositar en el banco, la emisión de billetes y la acuñación de moneda, las operaciones de redescuento, la compraventa de valores en el mercado abierto, el establecimiento de las tasas mínimas y máximas de las operaciones de las instituciones bancarias, los regímenes selectivos de crédito, etcétera.[4]

Todas estas funciones del banco de México realmente las determina, en última instancia, el presidente de la república. Veamos por qué: el capital del banco se integra por dos series de acciones: la serie "A" que representa el 51% del capital y que sólo puede pertenecer al gobierno federal, y la serie "B" que suscriben los bancos privados asociados al banco de México. Es el presidente quien nombra a los cinco representantes de la serie "A", entre los cuales puede designar a dos altos funcionarios de la secretaría de hacienda, amén de que el titular de ésta tiene facultad de veto insuperable respecto a una serie de decisiones del consejo del banco, de acuerdo con el artículo 71 de la citada ley orgánica; para que no haya ninguna duda, la fracción XI del artículo 31 de la ley orgánica de la administración pública federal indica que corresponde a la secretaría de hacienda y crédito público: "Dirigir la política monetaria y crediticia." Es decir, estas materias son facultad del presidente de la república que las ejerce a través de la secretaría correspondiente.

Al director general del banco lo designa el consejo de administración, pero quien realmente decide ese nombramiento es el presidente de la república.

Echemos un vistazo a algunas de las facultades del banco para regular la política monetaria:

a] *El depósito legal* que se rige por la fracción IV del artículo 11 y el 94 bis de la ley general de instituciones de crédito, y el artículo 35 de la ley orgánica del banco de México. Entre otras reglas, esos artículos indican el tanto por ciento del pasivo computable que los bancos deben depositar en el de México y el tanto por ciento que deben tener en valores, créditos y otros renglones de activo que señale el banco de México.[5]

[4] Las funciones del banco de México se señalan en los artículos 8º y 24 de su ley orgánica.

[5] El mencionado artículo 94 bis textualmente expresa: "El importe total del pasivo exigible de las instituciones de crédito, con excepción de las operaciones que el banco de México no considere computables para los efectos de este artículo, deberá mantenerse en los renglones de activo que dicha institución determine, de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Hasta un 50% del pasivo computable, en depósitos en el Banco de México;

II. Hasta un 25% de dicho pasivo computable en los valores, créditos y

El propósito del depósito legal es mantener la liquidez de los bancos de depósito, frenar la inflación por la expansión del crédito [6] y hacer una mejor orientación selectiva del crédito orientándolo a actividades de industrialización, agropecuarias, construcción de viviendas de interés social y obras públicas.[7]

b] *Emisión de billetes y acuñación de moneda.* El artículo 9 de la ley orgánica del banco lo faculta en forma exclusiva para emitir billetes en los términos del artículo 28 de la constitución. El artículo 11 dispone que esos billetes son de curso legal en toda la república, y el artículo 13 señala que en "todo tiempo la nación responderá del valor de los billetes y monedas que el banco ponga en circulación".

otros renglones de activo que señale el banco de México. Por necesidades de canalización selectiva del crédito, el banco citado podrá elevar este porcentaje reduciendo en su caso, el correspondiente a los depósitos, que establece la regla anterior. En todo caso la suma de dichos depósitos y los activos a que este párrafo se refiere, no podrá exceder del 75% del pasivo computable de las instituciones;

III. No menos del 25% del pasivo computable podrá mantenerse en valores, créditos y demás activos, sin más limitaciones que las establecidas por esta ley;

IV. El banco de México, cuando así se justifique, otorgará plazos adecuados para que las instituciones ajusten sus inversiones a las disposiciones que dicte;

V. Por necesidades monetarias y crediticias, el banco de México podrá elevar hasta el 100% el porcentaje a que se refiere la regla I de este artículo, pero únicamente sobre el pasivo que exceda al monto del que exista en las instituciones en la fecha en que se adopte esta medida;

VI. El banco de México podrá establecer que las instituciones de crédito realicen las inversiones a que se refiere el presente artículo, respecto a las operaciones del pasivo contingente que, por su utilización, considere análogas a las del pasivo computable;

VII. El banco de México podrá permitir que una parte del depósito obligatorio en efectivo se mantenga por los bancos en sus propias cajas;

VIII. El banco de México podrá autorizar que el depósito obligatorio en efectivo, así como las inversiones obligatorias, relacionados con los pasivos en moneda extranjera, se constituyan en esta clase de moneda;

IX. El banco de México cargará un interés penal que no será inferior al 12% anual, sobre el importe de los faltantes en los diversos renglones de activo que las instituciones deban mantener conforme al presente artículo. Dicho banco podrá disminuir la tasa de interés en caso de faltantes originados por retiros anormales de fondos, o por situaciones críticas de las instituciones;

XI. El banco de México podrá abonar intereses sobre los depósitos que reciba conforme a la ley, inclusive por la totalidad o parte de aquellos que correspondan al depósito obligatorio previsto en este artículo."

[6] Raúl Cervantes Ahumada, *Títulos y operaciones de crédito,* México, Ed. Herrero, 1966, p. 222.

[7] Hugo Rangel Couto, *La teoría económica y el derecho,* México, Ed. Porrúa, 1977, p. 167.

Solamente el banco de México puede ordenar la emisión y acuñación de dinero —artículos 15 y 17— y, conforme al 18, la reserva monetaria debe ser cuando menos del 25% de la cantidad equivalente al total de billetes y de obligaciones a la vista en pesos mexicanos a cargo del banco, con la excepción del saldo en pesos mexicanos a favor del fondo monetario internacional.

Un grave problema es que una de las formas en que el gobierno ha venido financiando sus fuertes déficit, ha sido poner a funcionar la "máquina de hacer dinero" del banco, con los consecuentes efectos y repercusiones económicos.

c] *Operaciones de redescuento,* éstas son uno de los medios más eficaces con que cuenta el banco para la regulación del crédito, ya que hay relación directa entre el alza o baja de la tasa de redescuento y las operaciones que efectúan los bancos con el público.[8] Ahora bien, el banco de México redescuenta documentos a una tasa reducida, a los bancos que se encuentran en situación delicada, como cuando hay una reducción considerable de sus depósitos o cuando las operaciones de crédito se encuentran suspendidas por inundaciones, terremotos, sequías, etc., y los particulares no pueden cumplir momentáneamente sus obligaciones crediticias o en casos especiales de financiamiento a actividades productivas básicas como la producción de maíz, sorgo, frijol, soya, con la finalidad de favorecer la producción de bienes necesarios para la alimentación del pueblo.[9]

d] *Como regulador de crédito.* El banco tiene en sus manos una serie de recursos que repercuten directamente en el mercado del crédito. Dos de éstos son los ya mencionados del depósito legal y la tasa de redescuento. Además podemos mencionar sus facultades de: i] indicar a los bancos qué tanto por ciento de un pasivo exigible deben destinar a créditos destinados a actividades productivas y el resto, desde luego, a créditos de su particular elección; ii] fijar tasas de redescuento selectivas para canalizar el crédito hacia aquellas actividades que contribuyen en mayor medida al desarrollo económico del país, y iii] realizar compra o venta de valores públicos con el objeto de que el crédito se mantenga en nivel estable.[10]

Entre las varias e importantes funciones del banco (léase secretario de hacienda y, en la cúspide de la pirámide, presidente de la

[8] Una explicación clara sobre el redescuento se encuentra en Hugo Rangel Couto, *op. cit.,* pp. 165-166. Véanse los artículos 24, 25, 26 y 27 de la ley orgánica del banco de México.

[9] Jorge Carpizo, *Aspectos jurídicos de la banca central mexicana,* en *Lecturas Jurídicas,* núm. 47, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, Escuela de Derecho, 1971, pp. 73-74.

[10] *Ibid.,* pp. 76-77.

república) sólo apuntaremos otras dos: i] la fijación de la tasa de interés que los bancos pueden dar y cobrar por el dinero que reciben y prestan, y ii] a través de su comisión de cambios y valores, la fijación del tipo de cambio internacional y sus márgenes de operación.

3. LOS EMPRÉSTITOS

La fracción VIII del artículo 73, que es larga, y que vamos, por tanto a subdividir, faculta al congreso de la unión para: i] establecer las bases sobre las cuales el presidente puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; ii] aprobar esos mismos empréstitos; iii] reconocer y mandar pagar la deuda nacional; además, iv] los empréstitos deben celebrarse sólo para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo v] aquellos que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia de acuerdo con el artículo 29 constitucional.

El congreso fijará las normas según las cuales el ejecutivo puede celebrar los empréstitos, reglas que deberán ajustarse a lo preceptuado en la ley fundamental; además, deberá aprobar cada empréstito. Estos empréstitos constituyen parte fundamental de la deuda pública que el congreso reconoce y manda pagar a través de las disposiciones contenidas en el presupuesto de egresos que le presenta el presidente de la república y que, en su caso, la cámara de diputados aprueba. Ésta es una materia muy delicada para el país, pues no sólo lo compromete económica sino también políticamente; en la realidad, las decisiones respectivas las toma el presidente de la república.

Asentemos algunos datos recientes sobre este espinoso problema:

En 1971, el gobierno federal consiguió empréstitos por 27 598 millones: 16 350 para amortización y 11 248 de nuevo endeudamiento.

En 1972, consiguió empréstitos por 37 551 millones de pesos: 15 882 para amortización y 21 669 de nuevo endeudamiento.

En 1973, consiguió empréstitos por 62 994 millones de pesos: 22 635 para amortización y 40 359 de nuevo endeudamiento.

En 1974, consiguió empréstitos por 80 112 millones de pesos: 25 817 para amortización y 54 295 de nuevo endeudamiento.

En 1975, consiguió empréstitos por 130 606 millones de pesos: 34 465 para amortización y 96 121 de nuevo endeudamiento.

Así, durante los años 1971-1975, se consiguieron empréstitos por

338 861 millones: 115 169 para amortización y 223 692 de nuevo endeudamiento.[11]

4. INVERSIONES PÚBLICAS, HABILITACIÓN DE PUERTOS E INVERSIONES EXTRANJERAS

La inversión pública federal tiene efectos importantes en la economía, y ha ido creciendo: en 1925 fue de 82 millones; en 1929, de 98 millones; en 1940, de 290 millones; en 1950, de 2 672 millones; en 1968, de 23 314 millones;[12] 38 559 millones se han presupuestado para 1978.

Conforme al artículo 32, fracción VI de la ley orgánica de la administración pública federal, es la secretaría de programación y presupuesto —antes fue competencia de la desaparecida secretaría de la presidencia— la que planea, autoriza, coordina, vigila y evalúa los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y de la administración paraestatal; es decir, la última palabra en inversiones públicas la dice el presidente.

La inversión pública en México se ha encaminado a obras que fortalezcan el desarrollo económico social: en 1910 se destinó el 26% a obras básicas del desarrollo; en 1969 fue el 74.2% del total de esas inversiones.[13]

Importante es también la repercusión económica que tiene la facultad concedida al presidente en la fracción XIII del artículo 89, que le otorga el poder de habilitar toda clase de puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas, decidiendo su ubicación.

México ha sostenido la tesis de que no toda inversión extranjera es útil al país. Al respecto, el dispositivo legal más reciente es la *ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera,* en la cual se enumeran las actividades reservadas de manera exclusiva al estado, las reservadas de manera exclusiva a los mexicanos y las proporciones en que se admitirá la inversión extranjera en una serie de actividades.

El presidente tiene los instrumentos legales para controlar la inversión extranjera: se requiere autorización de la secretaría correspondiente para que los extranjeros puedan adquirir más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa; asi-

[11] Hugo Rangel Couto, *op. cit.*, pp. 200-201.
[12] Diego G. López Rosado, *op. cit.*, pp. 498-499.
[13] *Ibid.*, pp. 499.

mismo se necesitará dicha autorización si la inversión extranjera tiene la facultad de determinar el manejo de la empresa.

A través de la comisión nacional de inversiones extranjeras, el presidente puede otorgar derecho de preferencia a inversionistas mexicanos para los casos y en los términos que fija la propia ley, y el artículo 12 señala las facultades de dicha comisión que son amplias, tal y como deben ser, para poder regular la inversión extranjera.

El artículo 11 de la ley indica que el secretario ejecutivo de la comisión es designado por el presidente de la república.

5. LA LEY DE INGRESOS

En materia hacendaria federal y del distrito federal hay tres actos del presidente que revisten especial importancia; estos actos deben ser aprobados ya sea por el congreso o por la cámara de diputados y son: la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y la cuenta pública.

Respecto a ellos, el poder legislativo tiene lo que se ha denominado el *poder de la bolsa,* es decir que el ejecutivo no podrá recaudar ni gastar un centavo si previamente no ha sido autorizado por el órgano legislativo; esto es de especial importancia: recordemos que una de las luchas del incipiente constitucionalismo tuvo como objeto que los reyes no tuvieran facultades discrecionales para el cobro de impuestos ni para el gasto de éstos, y que fuera necesaria, para ejercer dichos actos, la aprobación de los parlamentos.

Vamos a examinar algunos aspectos de estos tres actos hacendarios, en los cuales tienen intervención el ejecutivo y el legislativo.

La presentación del proyecto de ley de ingresos es facultad exclusiva del presidente de la república de acuerdo con el artículo 74, fracción IV, de la ley fundamental.

El artículo 69 de la constitución de 1857, atribuyó al presidente la facultad exclusiva de presentar el proyecto de ley de ingresos. La constitución de 1917 fue omisa al respecto; por tanto, había que interpretar que cualquiera de los que están autorizados por el artículo 71 para presentar iniciativas de ley, podía hacerlo. Empero, en la práctica siempre fue el presidente quien lo realizó, y la doctrina estaba de acuerdo en que era facultad del presidente presentar el proyecto de ley de ingresos, apoyándose en que la determinación de los ingresos para cubrir el presupuesto es una cuestión técnica que re-

quiere un "profundo conocimiento de las necesidades del estado y de la situación económica del país..." [14]

En virtud de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial* el 6 de diciembre de 1977, el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 claramente establece que las leyes de ingresos de la federación y del departamento del distrito federal, las presentará el presidente de la república. Es atribución del congreso —tanto de la cámara de diputados como de la de senadores— la aprobación, en su caso, de la ley de ingresos, conforme a la fracción VII del artículo 73 que lo faculta: "Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto"; pero el presidente deberá presentar primero el proyecto a la cámara de diputados de acuerdo con el inciso h] del artículo 72.

La ley de ingresos únicamente realiza una enumeración de las materias sobre las cuales se puede cobrar impuesto, pero no especifica las cuotas, los sujetos del impuesto, la manera de cobrarse, etc., sino que estos aspectos están contenidos en las leyes específicas. Ahora bien, los impuestos contenidos en las leyes específicas tienen vigencia anual, porque anual es la ley de ingresos de acuerdo con el artículo 74. O sea que si la ley de ingresos omite mencionar una materia, sobre ella no se podrán cobrar impuestos. Esto se deriva del principio de la anualidad del impuesto, y de la manifestación de la voluntad del legislador de suprimir ese impuesto, si lo omitió de dicha enumeración.

La fracción II del artículo 65, antes de la reforma de diciembre de 1977, ya que entonces fue derogada, establecía que el congreso se ocuparía de: "examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo". De aquí y del artículo 74, fracción IV, provenía el principio de anualidad de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos. Actualmente este principio subsiste y se encuentra claramente expresado y especificado en el propio artículo 74, fracción IV.

El sistema descrito, que es el que se ha seguido en la realidad, fue criticado por Nava Negrete, dado que en su opinión la creación de los impuestos no se debía concentrar en un solo acto —la ley de ingresos— sino en varios,[15] afirmando que esta interpretación era la que se derivaba de la ley fundamental.

Sin entrar a discutir si Nava Negrete tenía razón o no, la reforma de 1977 al artículo 74, fracción IV, claramente confirma y rati-

[14] Ernesto Flores Zavala, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Ed. Porrúa, 1965, p. 205. En el mismo sentido Gabino Fraga, *Derecho administrativo...*, *op. cit.* p. 351; y Alfonso Nava Negrete, *op. cit.*, p. 188.
[15] Alfonso Nava Negrete, *op. cit.*, p. 190.

fica el sistema que se ha utilizado en México: iniciativa del presidente, anualidad de los impuestos y existencia de una ley que fundamenta la especificidad impositiva de las otras como manifestación legislativa de la existencia del impuesto mismo por el término de un año.

Ahora bien, ¿qué importancia tiene la ley de ingresos en manos del ejecutivo? Que le entrega la política fiscal de la federación y del distrito federal y la determinación de cuánto se va a gastar, en qué se va a gastar y cómo se va a gastar; para poder solventar dichos gastos, el ejecutivo hace un cálculo aproximado de los ingresos que necesita, los que en su mayoría provendrán de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, y este cálculo lo plasmará en la ley de ingresos. Pero, también en la propia ley, se hace el cálculo de los recursos que se necesitarán para cubrir el presupuesto y que no provendrán de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Así, el primer párrafo del artículo 2º de la ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1978, señala que: "Se autoriza al ejecutivo federal por conducto de la secretaría de hacienda y crédito público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del crédito público que no rebasen los montos netos de 50 000 millones de pesos poı endeudamiento interno y de 44 547 millones de pesos por endeudamiento externo, en los términos de la ley general de deuda pública, para el financiamiento del presupuesto de egresos de la federación para 1978."

Y el siguiente párrafo establece que: "Asimismo se faculta al ejecutivo federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamientos cuando, a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan."

Este último párrafo es anticonstitucional porque expresamente viola el mencionado artículo 73, fracción VIII, pero además queda claro que el congreso claudica de su *poder de la bolsa,* que entrega la política fiscal, de empréstitos, de deuda pública y de gasto en manos del presidente de la república, y que de antemano declara que no va a ejercer las funciones de control que en tales aspectos le atribuye la constitución. Éste es uno de los síntomas más graves y alarmantes de la subordinación de nuestro poder legislativo al ejecutivo.

Y con recato, al pretender el legislativo salvar la dignidad que ha entregado, el último párrafo del citado artículo 2º, dice que: "Del ejercicio de esta facultad dará cuenta el ejecutivo oportunamente al congreso de la unión especificando las características de las operaciones realizadas."

En la propia ley de ingresos —artículo 3º— el congreso delega en el ejecutivo atribuciones legislativas de carácter impositivo. Es claro que esta delegación es anticonstitucional, porque, reiteramos lo asentado en otro capítulo, el ejecutivo sólo puede legislar en los casos en que expresamente así lo indica la ley fundamental.[16]

6. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

La actual fracción IV del artículo 74, faculta exclusivamente a la cámara de diputados para: "Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación y el del departamento del distrito federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior. El ejecutivo federal hará llegar a la cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos..."

Es diáfano el hecho de que la iniciativa del presupuesto de egresos únicamente la tiene el presidente de la república. Antes de la reforma de 1977 también únicamente él la tenía aunque no se expresara en forma tan clara; a partir de 1951, la última parte del artículo 131 dice: "*El propio ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año,* someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida." (El subrayado es nuestro.) Además, los artículos 15 y 28 de la ley orgánica del presupuesto de egresos de la federación claramente dicen que es el ejecutivo quien envía este documento ante la cámara de diputados, pues fácticamente hubiera sido imposible que lo pudiera presentar algún otro órgano de poder.

El presupuesto de egresos es la relación de gastos que se autorizan a los poderes legislativo y judicial, a las secretarías y departamentos de estado, a los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, así como el cálculo de las erogaciones que se realizarán por concepto de inversiones y deuda pública.

El presupuesto tiene una duración anual a partir del 1º de enero y su aprobación es competencia exclusiva de la cámara de diputados. Así, la autorización de gastos es anual y constitucionalmente

[16] *Ibid.*, pp. 196-207.

el único gasto que se puede hacer sin que se encuentre en el presupuesto, es el que señala el artículo 75 cuando estatuye que no se debe dejar de indicar la remuneración a un empleo establecido por la ley, pero si se omite fijar esa retribución, se entiende que recibirá la señalada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

La cámara de diputados debe discutir primero las contribuciones que deban decretarse para cubrir los gastos; pero como el establecimiento de las contribuciones es facultad del congreso, es decir, interviene el senado, bien entendido el primer párrafo de la fracción IV del artículo 74, la cámara de diputados debe discutir el proyecto de ley de ingresos, turnarlo al senado y, una vez aprobado, discutir el presupuesto de egresos,[17] porque si no se procede así: ¿qué pasaría si ya aprobado el presupuesto de egresos y aún no la ley de ingresos, el senado decidiera suprimir algunos rubros de esta última, cuya consecuencia sería que no se pudiera cubrir el presupuesto?

El proyecto de presupuesto de egresos es un proyecto de ley, y la cámara de diputados le podrá hacer todas las modificaciones que crea necesario. Opinar en sentido contrario, como se ha hecho,[18] implica tratar de mermarle esta facultad a la cámara y concentrar aún más el poder casi ilimitado del presidente para determinar el gasto público; desde luego, éste no es el sentido de la constitución, sino que, al contrario, se hace intervenir a la cámara como un control al ejecutivo en los aspectos de referencia.

El artículo 126 dispone que no se puede hacer ningún pago que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Es decir, si el ejecutivo necesitara más recursos que los aprobados en el presupuesto de egresos, debe ser autorizado en una ley; o sea, que entonces la competencia es de las dos cámaras.

El presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1978 autoriza al ejecutivo, a través de la secretaría de programación y presupuesto —artículo 5—, a realizar erogaciones adicionales hasta por el importe de los ingresos excedentes, y el artículo 10 faculta al presidente para incluir en el presupuesto a otros organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, además de los mencionados en el propio presupuesto, y a fijar la fecha a partir de la cual estarán sujetos al control presupuestario. Es

[17] Manuel Sánchez Cuén, *Comentarios sobre el artículo 126 constitucional*, en *Estudios de derecho público contemporáneo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1972, p. 300.

[18] Roberto Ríos Elizondo, *El presupuesto de egresos*, en *Estudios de derecho público contemporáneo*, *op. cit.*, p. 277.

decir, la cámara de diputados autoriza al ejecutivo a modificar y alterar el propio presupuesto de egresos.

De esta forma, se entiende constitucionalmente que el presidente sólo realizará los gastos que le han sido autorizados en el presupuesto de egresos o en ley posterior, y que deberá emplear los recursos correspondientes exactamente en el renglón en que le fueron autorizados.

7. LA CUENTA PÚBLICA

La constitución de 1857, a partir de la reforma de 1874, atribuyó como facultad exclusiva a la cámara de diputados el conocimiento tanto del presupuesto de egresos como de la revisión de la cuenta pública anual. Sólo era competencia del congreso —de las dos cámaras— la ley de ingresos.

La ley fundamental de 1917 únicamente dejó como facultad exclusiva de la cámara de diputados el presupuesto de egresos, y como poder de las dos cámaras la ley de ingresos y la cuenta pública.

En virtud de la reforma de diciembre de 1977, se regresó al sistema de 1874: la cuenta pública volvió a ser facultad exclusiva de la cámara de diputados. Así, otra vez la ley de ingresos es el único acto de los tres mencionados que actualmente es competencia del congreso.

La fracción IV del artículo 74 indica que el objeto de la cuenta pública es conocer los resultados de la gestión financiera, para que se pueda comprobar si los gastos han seguido los criterios señalados en el presupuesto y si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas. Dicha fracción continúa expresando que si del examen que efectúe la contaduría mayor de hacienda resultaren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas correspondientes del presupuesto, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades que señala la ley.

Estos dos párrafos siguen de cerca el contenido respectivo del derogado artículo 65, sólo que éste era más claro y no incurría en el error de darle facultades decisorias a la contaduría mayor de hacienda, tal y como lo hace el quinto párrafo del artículo 74, fracción IV, ya que la contaduría lo único que realiza es un análisis técnico-contable de la cuenta pública, y sobre él decide posteriormente la cámara de diputados.

Se justifica la existencia de la contaduría mayor de hacienda, pues

la gran mayoría de los diputados no posee conocimientos contables y la labor de analizar la cuenta pública debe ser de carácter técnico, como la que haría un despacho de contadores públicos. La contaduría mayor de hacienda es un órgano administrativo y depende de la cámara de diputados, la que nombra a los jefes y demás empleados de esa oficina —artículo 74, fracción III— y la que la vigila en el exacto desempeño de sus funciones —artículo 74, fracción II.

A través de la cuenta pública, el presidente debe justificar tanto legal como contablemente los gastos que ha efectuado, y que su actuación se enmarcó dentro del cuadro legal que la propia cámara de diputados le señaló en el presupuesto. Éste es el acto más importante por medio del cual la constitución requiere que el poder ejecutivo sea controlado respecto a los gastos: que el dinero se gastó en lo que aprobó la propia cámara, y que el manejo de ese dinero se ha hecho con honradez y eficacia.

La cuenta pública correspondiente a 1976 demostró que al ejecutivo se le había autorizado a contratar empréstitos y créditos por 83 232 millones de pesos, pero que lo había hecho por 123 557 millones, o sea un 48.4% más de lo que el poder legislativo le había autorizado; el déficit de ese año fue superior a los 100 000 millones de pesos, lo que significa que se gastó esa enorme cantidad sin autorización del congreso.[19]

La delegación del PAN, en la cámara de diputados, impugnó el dictamen aprobatorio de la cuenta pública, el cual fue aprobado por la gran mayoría de los diputados, y es que el sistema que vivimos así lo exige; prueba de ello fue la declaración que al respecto realizó Rodolfo González Guevara, presidente de la gran comisión de la cámara de diputados (léase líder del control político en dicha cámara): "Los diputados priístas no cayeron en ningún garlito y aprobaron la cuenta pública de 1976 en defensa de las instituciones, no del ex presidente Luis Echeverría." [20]

Lo anterior nos parece sumamente grave, pues se rompe con el control de los gastos del poder ejecutivo, ya que el presidente se atreve a solicitar préstamos y a hacer gastos sin la autorización del poder legislativo; en otras palabras, en nuestro país, los controles constitucionales que implican el presupuesto de egresos y la presentación de la cuenta pública, se convierten en meros formalismos, ya que el presidente dispone en la realidad —la prueba está en lo que ocurrió con la cuenta pública de 1976— de los fondos públicos como le parece, con una discrecionalidad absoluta, y la cámara de

[19] *Excelsior,* 23 de noviembre de 1977.
[20] *Excelsior,* 25 de noviembre de 1977.

diputados ni siquiera se atreve a protestar, sino que busca los argumentos para justificar esa situación "en defensa de las instituciones".

Pocas actitudes son tan peligrosas y tristes: en la práctica mexicana, el presidente y sus colaboradores no están sujetos a ningún control respecto a los gastos públicos, ni en cuanto a los empréstitos y créditos.

XIII. FACULTADES RESPECTO A LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA Y, EN MATERIA AGRARIA, DE EXPROPIACIÓN, EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS Y LABORAL

1. LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA

En este capítulo y en el siguiente vamos a examinar una serie de facultades que posee el presidente, que son importantes, y que es difícil poder agrupar bajo algún rubro general, pues tienen su propio peso específico. En esta forma, la división que realizamos en estos dos capítulos no sigue una regla, sino que enunciamos las materias y las examinamos con el ánimo de que ayuden en la visión general de cuáles son realmente las atribuciones del presidente mexicano.

En México, el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, ha crecido en forma impresionante; hay intervención en una gama muy amplia de actividades que en última instancia son controladas por el ejecutivo.

El *manual de organización del gobierno federal. 1969-1970,*[1] contiene la lista general de organismos del sector paraestatal, y en esa lista se numeran 247 organismos, divididos por sectores: a] agropecuario, forestal y pesquero; b] industrial; c] de comunicaciones y transportes; d] de bienestar social; y e] financiero, comercial y de otros servicios.

En 1974 se publicó una lista de organismos descentralizados que ascendió a 107, y las empresas de participación estatal mayoritaria ascendieron a 244.[2]

En el *Diario Oficial* del 8 de septiembre de 1976, se publicó la lista de las entidades registradas al 30 de junio de ese año: los organismos descentralizados alcanzaron la cifra de 124 y las empresas de participación estatal mayoritaria, la de 387. Y no es sólo la cantidad lo importante, sino la calidad. Demos unos cuantos ejemplos: el presidente tiene en sus manos: el aspecto de la seguridad

[1] *Manual de organización del gobierno federal. 1969-1970, op. cit.*, pp. 773-784.
[2] *Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del gobierno federal: 1970-1976,* México, Secretaría de la Presidencia, 1975, t. IV, pp. 2, 937-2, 947.

social, a través del instituto mexicano del seguro social y el instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores al servicio del estado; la política eléctrica, a través de la comisión federal de electricidad y varias compañías de luz y fuerza; las principales comunicaciones, a través de ferrocarriles nacionales de México y varias empresas de ferrocarriles, aeroméxico, s. a., aeropuertos y servicios auxiliares, caminos y puentes federales de ingreso y servicios conexos, sistema de transporte colectivo, teléfonos de México, empresas de servicios portuarios; la política de hidrocarburos, a través de petróleos mexicanos; fuerte injerencia en el problema habitacional a través del INFONAVIT, el FOVISSSTE; en aspectos forestales y fertilizantes, a través de varios organismos de carácter forestal y guanos y y fertilizantes de México, s. a.; importante intervención en siderurgia, a través de altos hornos de México, s. a., siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, s. a., siderúrgica nacional, s. a.; en materia de alimentos, a través de CONASUPO, alimentos balanceados de México, múltiples ingenios azucareros, productos pesqueros mexicanos, s. a., e instituto mexicano del café. En esta forma, sectores neurálgicos de la economía son determinados por el presidente a través de los organismos y empresas mencionados.

Ante este panorama tan amplio, desde hace varias décadas, y con el objeto de que el ejecutivo pudiera controlar administrativamente y supervisar esos organismos desde el punto de vista financiero, se expidió una ley el 31 de diciembre de 1947, misma que no fue muy efectiva.[3] Por tanto, el 4 de enero de 1966, se promulgó *la ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal* que fue derogada el 31 de diciembre de 1970 por la *ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.*

El artículo 1º de la ley de 1970 declara que: "Quedan sujetos al control y vigilancia del ejecutivo federal en los términos de este capítulo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal con excepción de:

I. Las instituciones nacionales de crédito, organismos auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

II. Las instituciones docentes y culturales. El ejecutivo federal ejercerá las funciones que este capítulo de la ley le confiere, por conducto de las secretarías del patrimonio nacional, de la presidencia y de hacienda y crédito público, sin perjuicio de las facultades que en esta materia les otorguen otras leyes."

[3] Héctor Fix-Zamudio, *Supremacía del ejecutivo...*, *op. cit.*, p. 166.

De acuerdo con la ley mencionada, la intervención de la secretaría de hacienda y crédito público se refiere a los presupuestos y a los créditos, y la de la secretaría de la presidencia se realiza respecto a las inversiones. La secretaría del patrimonio nacional tiene una serie de facultades amplias para el control de los mismos, como la facultad de auditoría permanente y la inspección técnica.

En la actualidad el control por parte de las secretarías de estado se ha modificado en virtud de la ley orgánica de la administración pública federal de 1976, que en su artículo 32, fracción XII, dispone que corresponde a la secretaría de programación y presupuesto (antigua secretaría de la presidencia): "Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que la administración pública federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia."

Además, esa secretaría tiene la facultad de proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y los ingresos y egresos de la administración pública paraestatal, y en el presupuesto de egresos de la federación de 1978 se incluye a los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, cuyos presupuestos ascienden a $478'146'757 000.00 que inclusive es mayor al del sector centralizado, el cual incluidos los renglones de inversiones y deuda pública, ascendió a $434'303'418 000.00.

En dicho presupuesto de egresos se contienen normas de control de esos organismos y empresas, especialmente en el artículo 17 que señala que la secretaría de programación y presupuesto tiene a su cargo la administración, control y ejercicio de los ramos de inversiones y erogaciones adicionales de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

Así, el control de este amplio sector al que se ha dado en denominar paraestatal, no se agota en la mencionada ley para el control, sino que encontramos disposiciones importantes tanto en la ley orgánica de la administración pública federal como en el presupuesto de egresos.[4]

[4] Véase Alfonso Nava Negrete, *Nuevo control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal*, en *Revista de la Facultad de Derecho*, t. XX, núm. 79-80, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1970, pp. 1283-1284. Para conocer los orígenes del control de este sector, puede consultarse, Sealtiel Alatriste, Jr., *Las empresas del estado*, en *Finanzas y contabilidad*, vol. XXVI, núm. 10, México, 1959, pp. 538 *ss.*

2. EN MATERIA AGRARIA

La fracción XIII del artículo 27 constitucional se refiere al presidente de la república como la suprema autoridad agraria, frase que reitera el artículo 8 de la ley federal de reforma agraria. Esta autoridad le confiere al ejecutivo federal, conforme al artículo 27 y sus leyes reglamentarias: facultades administrativas, legislativas, a las cuales ya hemos hecho referencia, y jurisdiccionales, a que aludiremos en el capítulo XV.

El presidente de la república, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, tiene expresamente el poder de:

a] reglamentar, cuando lo exija el interés público, o se afecten aprovechamientos, la extracción y utilización de aguas del subsuelo, e incluso establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional;

b] otorgar concesiones, de acuerdo con las reglas y condiciones que señalen las leyes, para la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos cuyo dominio es de la nación, con carácter de inalienable e imprescriptible;

c] el establecimiento de reservas nacionales y su supresión, en los casos y condiciones que las leyes prevean;

d] la resolución de los límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población;

e] la resolución de las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas;

f] la fijación de la extensión de terrenos que pueden adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales, por acciones, que no tengan un fin agrícola;

g] la declaración de nulidad, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público, de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y

h] el nombramiento de los cinco integrantes del cuerpo consultivo agrario.

Además, el artículo 27 se refiere a otra serie de facultades, sin determinar a cuál de los poderes federales compete realizarlas, y éste es el ejecutivo según las leyes reglamentarias. Así, el mencionado artículo 8 de la ley federal de reforma agraria indica que el presidente "está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus

resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas", siendo éstas las que ponen fin a un expediente de:

I. restitución o dotación de tierras, bosques o aguas;
II. ampliación de los ya concedidos;
III. creación de nuevos centros de población;
IV. confirmación de la propiedad de bienes comunales;
V. expropiación de bienes ejidales y comunales;
VI. privación de derechos individuales de ejidatarios;
VII. establecimiento de zonas urbanas ejidales y comunales, y
VIII. las otras que señale esa ley.

En la propia ley federal de la reforma agraria encontramos otras atribuciones del presidente; enunciamos las que nos parecen más importantes: determinación de los volúmenes y gastos de agua de los ejidos y comunidades (artículo 56); acuerdo o revocación para la explotación colectiva de todo un ejido (artículos 130 y 131); promoción para la formación de cooperativas de consumo manejadas por los ejidos (artículo 188); modificar, sin compensación, los derechos de los usuarios sobre aguas de propiedad nacional de acuerdo con las leyes (artículo 233); expedición de los certificados de inafectabilidad agrícola, ganadero o agropecuario (artículo 259); resolución presidencial, o convenio entre las partes, para modificar o rectificar inscripciones del registro agrario nacional por error material o de concepto, pero si alguna de las partes fuere un núcleo de población o individuo integrante de ese núcleo, el convenio sólo surte efectos si lo aprueba el presidente (artículo 453), y resolución de las dudas que se presenten en la aplicación de esta ley (artículo 480).

Así, las facultades del presidente en materia agraria son amplísimas y corresponden al enunciado tan claro y rotundo de que es la suprema autoridad agraria. Uno de los problemas de esta gama de atribuciones es que el presidente tiene que delegar parte de esos poderes en funcionarios agrarios, y es público y notorio que la expedición de numerosas resoluciones de carácter agrario se ha logrado a través del cohecho,[5] corrupción que configura uno de los peores cánceres que corroen a la sociedad mexicana, y que en esta materia ha adquirido tonos escandalosos como el encarcelamiento de un reciente ex secretario de la reforma agraria y algunos de sus colaboradores; somos conscientes además, como lo es toda la nación,

[5] Véase Stephen Spencer Goodspeed, *op. cit.*, p. 71.

de que muchos otros culpables también deberían estar en la cárcel, y no detentando cargos públicos.

3. EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN

Es el propio artículo 27 constitucional el que señala en su párrafo segundo que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, y es el párrafo segundo de su fracción VI el que dispone que la declaración de expropiación la realizará la autoridad administrativa, y señala las bases para la fijación del precio del bien expropiado.

La ley de expropiación de 1936 indica las causas que se consideran de utilidad pública —artículo 1º— y en los dos artículos siguientes la facultad de expropiar se atribuye al presidente de la república, quien la tiene en materia federal y del distrito federal, además de que estos preceptos extienden la facultad presidencial también a la ocupación temporal, total o parcial, o a la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del estado o en interés de la colectividad. El artículo 20 de esa ley ordena que la autoridad expropiante debe fijar la forma y los plazos en que la indemnización debe pagarse, los cuales no deben ser mayores de diez años.[6]

4. EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS

El artículo 33 constitucional determina que el presidente posee la facultad exclusiva de expulsar de inmediato, y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia en el país juzgue inconveniente. La facultad de expulsión de extranjeros pertenece al ejecutivo en forma exclusiva y discrecional; del citado precepto se deduce que para aplicar esta medida no es necesario juicio previo y, por tanto, no procedería la suspensión del acto reclamado ni mucho menos el juicio de amparo.

Las tesis de la suprema corte de justicia de la nación sobre este punto no han sido uniformes. Así, ha manifestado que: "Conforme al artículo 33 constitucional, el presidente de la república tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el país, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juz-

[6] Véase Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, *op. cit.*, pp. 416 y *ss.*

gue inconveniente; y contra el ejercicio de esa facultad, es improcedente conceder la suspensión." [7]

Pero, también existen tesis que expresan que: "...no inhibe a dicho alto funcionario [el presidente] de la obligación que tiene, como toda autoridad en el país, de fundar y motivar la causa legal de su procedimiento, por la molestia que causa con la deportación, ya que esa garantía está establecida por el artículo 16 de la propia constitución. En consecuencia, sus actos no pueden ser arbitrarios, sino que deben estar sujetos a las normas que la misma carta fundamental y las leyes establecen. Siendo así, procede el juicio de garantías contra sus determinaciones conforme al artículo 103, fracción I expresado para lo cual debe seguirse el procedimiento establecido por la ley reglamentaria respectiva".[8]

Esta atribución presidencial ha sido criticada pero, curiosamente, en forma primordial por autores no mexicanos.[9]

5. EN MATERIA LABORAL

Veremos más adelante, cuando tratemos las facultades jurisdiccionales del presidente, que, en nuestra opinión, las juntas de conciliación y arbitraje, tanto la federal como la del distrito federal, así como el tribunal federal de conciliación y arbitraje, se encuentran caracterizados como órganos judiciales. Sin embargo, en la realidad, el presidente tiene influencia sobre ellos a través de los nombramientos que realiza en esos órganos judiciales, y por medio de la supervisión que sobre ellos ejercen el secretario de trabajo y previsión social, el jefe del departamento del distrito federal y el secretario de gobernación, respectivamente.

El presidente también influye decisivamente en la fijación del salario mínimo a través de la comisión respectiva, cuyo presidente, como ya lo señalamos, es designado por él.

Su influencia se extiende a los grandes sindicatos que forman

[7] Octavio Hernández, *Curso de amparo*, México, Ed. Botas, 1966, pp. 162-163; y Héctor Fix-Zamudio, *Judicial protection of the individual against the executive in México*, en *Judicial protection against the executive*, Colonia, Carl Heymanns Verlag, 1970, vol. 2, p. 724.

[8] Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional...*, *op. cit.*, p. 157.

[9] Véase Carl Schwarz, *Jueces en la penumbra: la independencia del poder judicial en los Estados Unidos y en México*, en *Anuario Jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, vol. 2, pp. 177-178.

parte del PRI, partido del cual el presidente de la república es el jefe real.

El presidente actúa como árbitro en las principales disputas obrero-patronales, a veces en forma abierta, y en otras ocasiones, con cierta discreción;[10] se ha llegado incluso a afirmar que, aunque han brotado grandes movimientos huelguísticos ajenos a la voluntad del presidente, se puede establecer una comparación entre el número de huelgas y los huelguistas en cada período presidencial en relación con las inclinaciones personales del presidente en turno, y al respecto, se dan los siguientes datos: en el período de Obregón se efectuaron 197 huelgas en promedio anual; en el período de Calles y del maximato, el promedio fue de 41; en el período de Cárdenas el promedio fue de 478; en el de Ávila Camacho, de 387; en el de Alemán, de 108, y en el de Ruiz Cortines, de 248.

Los datos anteriores han llevado a la conclusión de que: "La política presidencial —en sus grandes tendencias— es determinante de que haya un mayor o menor número de huelgas o huelguistas."[11]

[10] Véase Stephen Spencer Goodspeed, *op. cit.*, p. 70; y Bertha Lerner de Sheinbaum y Susana Ralsky de Cimet, *op. cit.*, pp. 59-60.

El campo arbitral del presidente, desde luego, es amplio y no se circunscribe al laboral. Así, Manuel Camacho, *op. cit.*, p. 185, afirma que: "Las posibilidades de arbitraje presidencial no se limitan a los grupos políticos y a los políticos profesionales, sino que abarcan a grupos ajenos al sector público con quienes no existe una vinculación de mando directo. Con la mayor parte de los grupos de interés y de opinión el presidente tiene la posibilidad del arbitraje en el caso de que los conflictos puedan desbordar la estabilidad política."

[11] Pablo González Casanova, *op. cit.*, pp. 14-15.

XIV. FACULTADES EN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, EN MATERIA EDUCATIVA Y RESPECTO A LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN, AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y AL PROCEDIMIENTO ELECTORAL

1. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

Tal y como ya lo expresamos, el presidente nombra y remueve libremente al procurador general de la república, funcionario que tiene poderes muy importantes conferidos por la propia constitución [1] en el artículo 102, y que son los siguientes:

a] ejercita la acción penal, como representante de la sociedad;

b] interviene personalmente en las controversias que se suscitan entre dos o más entidades federativas, entre una entidad federativa y la federación, y entre los poderes de una misma entidad federativa;

c] interviene en todos los negocios en que la federación es parte, es decir, representa a ésta cuando tiene que comparecer en juicio ante los jueces;

d] interviene en todos los casos de los diplomáticos y cónsules generales, y

e] es el consejero jurídico del gobierno.

Conforme con la fracción XV del artículo 107, el procurador interviene como parte en los juicios de amparo. Además, representa a la sociedad en la vigilancia y defensa de algunos intereses privados de carácter general, como son los que conciernen a ausentes, incapacitados, menores, en ciertos aspectos de concursos, quiebras y suspensiones, e incluso participa también en los problemas de competencia que se suscitan entre los tribunales federales y los locales.[2]

[1] Respecto a la etimología y antecedentes del procurador general de la república pueden consultarse: Manuel Herrera y Lasso, *Estudios...*, *op. cit.*, p. 222; Héctor Fix-Zamudio, *Supremacía del ejecutivo...*, *op. cit.*, p. 150; Alfonso Noriega, Prólogo a *La misión constitucional del procurador general de la república* de Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, México, Ed. Botas, 1963, p. 11.

[2] Véase Alfonso Noriega, *op. cit.*, pp. 16-18; Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, *op. cit.*, en la nota anterior, p. 58; y *El ministerio como parte del poder judicial*, debate parlamentario 10, México, Cámara de Diputados, 1977, p. 16.

Este conjunto de atribuciones que posee el procurador general de la república puede ser dividido en dos grandes grupos: i] las que ejerce como ministerio público: la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, y su intervención como parte en los juicios de amparo, y ii] las que ejerce como procurador, como representante del gobierno, que son las otras facultades mencionadas párrafos arriba.[3] Esta dualidad de poderes en el procurador general de la república ha sido criticada, e incluso se ha considerado que es en sí antagónica.

Luis Cabrera afirmó que: "El doble y casi incompatible papel que el ministerio público desempeña: por una parte como representante de *la sociedad,* procurador de justicia en todos los órdenes, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del *poder ejecutivo,* es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas. En nuestro medio, donde la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al poder ejecutivo, el doble papel del ministerio público lo hace sacrificar en la mayor parte de los casos su misión de procurador, con tal de sacar avante los propósitos del gobierno, de quien es, al mismo tiempo, consejero y representante." [4]

O como también se ha expresado: "Sabido es que la fuente más numerosa de violaciones a las garantías individuales proviene de las autoridades administrativas dependientes del ejecutivo. En estos casos ¿cómo puede ser auxiliar de la justicia el abogado de la autoridad en cuyo ámbito de poder se cometió la violación reclamada?, ¿cómo vigilar el interés público y al mismo tiempo ser solidario del agraviante?, ¿cómo puede ser abogado del gobernado y abogado del gobierno, cuando el gobernado se queja del gobierno?; no puede, hay incompatibilidad de funciones. De ahí la inutilidad de la participación que en los amparos se le da al ministerio público." [5]

Lo anterior ha originado diversas proposiciones para separar dichas funciones; ya desde 1932, Luis Cabrera manifestó que el ministerio público debe ser independiente del ejecutivo y su presupuesto debe estar incluido dentro del poder judicial. Además, debería existir un abogado o procurador general, dependiente del ejecutivo, cuyas funciones serían representar a la federación cuando ésta fuera parte, ser el consejero jurídico del gobierno y encabezar un conse-

[3] Véase Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional, op. cit.*, primera obra citada, pp. 873-875.

[4] Véase Luis Cabrera, y Emilio Portes Gil, *op. cit.,* p. 38.

[5] *El ministerio público como parte del poder judicial, op. cit.* p. 22.

jo para fijar la interpretación oficial de las leyes para los efectos de su aplicación concreta en cada una de las secretarías y departamentos.[6]

De igual forma, en el primer congreso mexicano y segundas jornadas latinoamericanas de derecho procesal de 1960, se recomendó que: "El ministerio público debe ser un órgano independiente del poder ejecutivo y gozar de las prerrogativas de inamovilidad y demás garantías constitucionales reconocidas a los miembros del poder judicial."

El 30 de septiembre de 1976, se discutió en la cámara de diputados una iniciativa suscrita por los diputados representantes del PAN, en el sentido de que las funciones actuales del procurador como ministerio público, como abogado de los gobernados, volvieran al seno del poder judicial, dejándole las otras funciones de abogado del gobierno al procurador general de la república.[7] Desde luego que la iniciativa fue desechada,[8] aunque ya en otros países similares al nuestro se han dado pasos hacia adelante en ese aspecto. Así, la constitución venezolana de 1961 distinguió entre el fiscal general titular del ministerio público, y el procurador general de la república como asesor jurídico del gobierno federal.[9]

En México, como ya hemos dicho, de acuerdo con los artículos 21 y 102, es el procurador general de la república quien ejerce la acción penal. O sea, que en manos del presidente queda el ejercicio de esta atribución tan delicada.

En los casos concretos, el procurador decide si se ejercita o no la acción penal, y su decisión se debe basar en los elementos de convicción del propio caso; pero lo difícil de la situación es que el procurador decidirá discrecionalmente tal ejercicio y si no lo lleva a efecto, los interesados en que la persecución se cumpla no pueden hacer nada, ya que la suprema corte de justicia ha resuelto que para esos casos no procede el juicio de amparo porque se privaría de esta facultad al ministerio público.[10]

De aquí que el ministerio público tenga en México el *monopolio*

[6] Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, *op. cit.*, pp. 70-71.

[7] *El ministerio público como parte del poder judicial, op. cit.*, pp. 26-27.

[8] *Ibid.*, p. 35.

[9] Héctor Fix-Zamudio, *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, en *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, p. 26.

[10] Juventino V. Castro, *El ministerio público en México*, México, Ed. Porrúa, 1976, pp. 48-49.

de la acción penal, aunque existen algunos casos excepcionales en que la persecución de los delitos la realiza un órgano distinto.[11]

El ministerio público se puede desistir de la acción penal, pero es facultad del juez interrumpir o no el proceso, ya que dicho caso, habiendo salido de la del ministerio público, se encuentra bajo su jurisdicción. Sin embargo, en México, el ministerio público incluso se ha llegado a desistir de la acción penal existiendo ya sentencia de primera instancia y encontrándose el caso en conocimiento de la segunda instancia. Esta situación antijurídica y avasalladora del poder judicial sólo comprueba la gran discrecionalidad que el ministerio público tiene en el ejercicio y en el desistimiento de la acción penal, cuando el uso de ésta no debería ser de carácter arbitrario, sino estar sujeto a normas.[12]

El artículo 21 señala que el ministerio público es el jefe de la policía judicial, y esta situación se debe a que la atribución de tal policía es el medio preparatorio para el ejercicio de la acción penal;[13] es el instrumento a través del cual se tratan de comprobar los requisitos a que se refiere el artículo 16 constitucional. Es decir, es una etapa previa al ejercicio de la acción penal.

Así, parte de la libertad de los mexicanos, con todos los efectos consiguientes, a través del abuso o no ejercicio de la acción penal, queda depositada en el buen, recto, o mal intencionado criterio del presidente, mismo que se ejerce a través del procurador general de la república.

2. EN MATERIA EDUCATIVA

En el sistema mexicano, la educación es una facultad coincidente, es decir, es competencia tanto de la federación como de los estados y de los municipios;[14] pero en la realidad, es la federación la que tiene el ámbito más amplio en esta materia, ya que el sostenimiento de los servicios educativos es muy oneroso y los erarios locales difí-

[11] Juventino V. Castro, *op. cit.*, pp. 103-107, afirma que estos casos excepcionales se encuentran: en el artículo 111, juicio de responsabilidad política; en el artículo 107, fracciones XVI y XVII, cuando los jueces federales pueden consignar directamente a las autoridades responsables, si concedida la suspensión o el amparo, éstas no cumplen con la resolución contenida en la suspensión o en el amparo; y el artículo 97, que se refiere a las funciones de investigación que tiene la suprema corte de justicia.

[12] *El ministerio público como parte del poder judicial*, *op. cit.*, p. 21.

[13] Juventino V. Castro, *op. cit.*, pp. 44-46.

[14] Jorge Carpizo, *Sistema federal mexicano*, *op. cit.*, p. 486.

cilmente son capaces de mantenerlos en la medida necesaria dentro de sus estados. En el presupuesto de egresos de la federación para 1978, se destinó a educación pública $74'373'000 000.00, o sea el 17.1% del gasto total del gobierno federal, y las cifras son más aleccionadoras si tomamos en cuenta que el gasto de los poderes legislativo, judicial y de todas las secretarías de estado sumó $176'453'000 000.00.

En esta forma, la federación, a través de la secretaría de educación pública que recibe instrucciones directas del presidente de la república, sostiene el sistema educativo más completo con que cuenta el país: planteles preescolares, escuelas primarias, secundarias, de bachillerato, profesionales, normales, rurales, técnicas, de agricultura, de minería, de bellas artes y de artes y oficios.

Entre algunas de las principales funciones que realiza la secretaría de educación pública en el ámbito federal y del distrito federal, de acuerdo con la ley federal de educación, podemos mencionar las siguientes: otorgar, negar o revocar autorización a particulares para que puedan impartir educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier otro tipo o grado destinada a obreros o a campesinos; otorgar, negar o retirar discrecionalmente validez oficial a estudios impartidos por los particulares, y vigilar que la educación que impartan los particulares sea conforme a lo preceptuado en la ley.

El artículo 25 de la ley federal de educación expresamente señala que es competencia del poder ejecutivo federal, por conducto de la secretaría de educación pública, ejercer una serie de atribuciones, de las cuales sólo señalamos las más importantes: formular para toda la república los planes y programas de la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria; establecer un sistema nacional de créditos que facilite el tránsito del educando de una modalidad o tipo educativo a otro, y vigilar en toda la república el cumplimiento de la propia ley.

Además, la secretaría de educación está autorizada para revalidar estudios, crear un sistema federal de certificación de conocimientos, expedir cédulas profesionales y vigilar el correcto ejercicio de las profesiones.

Y sólo cabe aclarar que no hemos hecho mención a las importantes funciones que la secretaría de educación pública realiza en materia cultural.

3. MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN

El 18 de enero de 1960 se publicó en el *Diario Oficial,* la *ley federal de radio y televisión,* que si bien no constituye un control directo del ejecutivo federal sobre la radio y la televisión,[15] sí pone en manos del presidente las concesiones y revocaciones de esos canales, así como una vigilancia permanente de los mismos.

En el artículo 1º de esa ley, se establece —en concordancia con el artículo 27 constitucional— que corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, el del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. La primera consecuencia de este artículo es que toda la materia de radio y televisión es de carácter federal y queda por tanto dentro de los poderes del presidente.

El artículo segundo indica que el uso del espacio mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes como vehículos de información y de expansión, sólo puede hacerse previa concesión o permiso del ejecutivo federal.

El artículo cuarto señala que la radio y la televisión son una actividad de interés público, y por tanto el estado debe protegerlas y vigilarlas.

El artículo decimosexto prescribe que el término de una concesión para las estaciones comerciales será de treinta años, pudiendo ser refrendada al mismo concesionario.

El artículo decimoséptimo indica que es el ejecutivo quien determina el uso comercial de canales de radio y televisión.

Los artículos 31 y 37 señalan las causas por las cuales pueden ser revocadas las concesiones y los permisos.

Esta ley y la vigilancia que establece están dentro del marco del artículo 6 constitucional que consagra la libertad de pensamiento y expresión, y así lo reitera el artículo 58 de la propia ley al decir que el derecho de información, de expresión y de recepción a través de la radio y la televisión, es libre y por tanto no podrá ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, ni de limitación alguna ni censura previa, y se ejercerá conforme a lo ordenado en la carta magna y en las leyes.

El siguiente artículo, el 59, indica que las estaciones de radio y televisión harán transmisiones gratuitas diarias, con una duración hasta de 30 minutos, continuos o discontinuos, dedicados a divulgar temas educativos, culturales y de orientación social, y es el presidente quien señala la dependencia que debe proporcionar el material para la utilización de dicho tiempo.

[15] Héctor Fix-Zamudio, *Supremacía del ejecutivo..., op. cit.,* p. 152.

También, las estaciones están obligadas a transmitir gratuitamente y de preferencia los boletines de la autoridad relacionados con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, las medidas encaminadas a prever o remediar cualquier calamidad pública, y los mensajes o cualesquier avisos relacionados con embarcaciones o aeronaves en peligro, que soliciten auxilio; y el artículo 62 prescribe que todas esas estaciones están obligadas a encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones importantes para el país, a juicio de la secretaría de gobernación.

El artículo 99 atribuye a las secretarías de comunicaciones y transportes y de gobernación, la inspección y vigilancia de las estaciones de radio y televisión.

El 4 de abril de 1973 se publicó en el *Diario Oficial* el *reglamento de la ley federal de radio y televisión y de la ley de la industria cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión.*

El gobierno federal tiene dos canales de televisión: el 11 y el 13.

En la actualidad, tanto la radio como la televisión son medios de comunicación muy importantes, ya que llegan a las grandes masas; por esta razón el ejecutivo federal no se anda con contemplaciones cuando se trata de impedir que se salgan de los cauces que considera son los adecuados. Así, podemos recordar que durante el sexenio del presidente Echeverría, desde dependencias oficiales se fomentó una campaña contra la televisión con el ánimo de asustar y disciplinar a los titulares de esas concesiones, campaña que logró ampliamente los fines que perseguía.

También el ejecutivo ha logrado tener un cierto control de la prensa, control que ha variado de acuerdo con el presidente,[16] pero que en los últimos lustros se ha venido afinando. El papel está controlado por la productora e importadora de papel, s. a., (PIPSA), y es esta compañía la que suministra el material, además de que algunas casas editoriales pueden hacer compras a crédito y quedarle a deber dinero. Por otra parte, el propio gobierno es dueño de varios periódicos como en el caso de *El Nacional.*

Juan Miguel de Mora, respecto a diversas formas de control de la prensa mexicana, ha escrito que: "La presión sobre los medios de información se lleva a cabo de manera sutil. Un funcionario llama al director de un diario 'de parte del señor presidente' para decirle que sería bueno que publicase (o que no publicase) tal o cual cosa. Por ejemplo, que 'apoye' la convención nacional del PRI

[16] Stephen Spencer Goodspeed, *op. cit.,* p. 82.

o que no dé demasiado espacio a tal o cual declaración del PAN, o de algún disidente. En México esa clase de llamadas son definitivas. ¿Quién va a enfrentarse a la autoridad ilimitada del presidente? ¿Y quién va a poner en duda que las instrucciones sean en efecto del primer mandatario si quien llama es un alto funcionario?... Además, y como factor muy importante, existe tal ambiente de corrupción que la mayoría de los propietarios de periódicos se autocensuran por sí mismos. O para sacar lo más posible al gobierno directamente en nombre del periódico, o para obtener mejores negocios colaterales que, aunque nominalmente ajenos a la publicación, son otorgados por el gobierno para lo cual el diario suele ser una magnífica plataforma, a base de complicidad, ocultando o desvirtuando la información de los hechos nacionales, amén de repartir elogios a todo lo importante que hace la administración pública. Por otra parte el gobierno mexicano en conjunto y en cada una de sus dependencias invierte en anuncios de sí mismo cantidades que asombrarían a más de un primer ministro europeo y serían causa de su caída si pretendiera hacer otro tanto. ¿Y quién se beneficia directamente con todos esos anuncios de lo bien que estamos y de lo bien que se gobierna a México sino los periódicos y revistas? ¿Cómo pensar que fuera favorecido con todo ese dinero un periódico que no fuese obsecuente servidor de las autoridades más altas de la nación? En México el gobierno no necesita enviar ni un solo censor a un diario. El mismo diario 'sabe' lo que 'no debe publicarse'. Y en casos de duda es el propio periódico quien llama a un funcionario para preguntarle si se puede o no publicar tal o cual cosa..." [17]

A pesar de lo expuesto, no puede negarse que la prensa mexicana sí posee un margen de libertad; para comprobar la anterior afirmación, basta con leer las páginas editoriales de los principales periódicos que, por desgracia, cuentan con un pequeño número de lectores. En México, quien lea convenientemente los periódicos y revistas puede estar muy bien informado.

4. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El distrito federal mexicano es en varios aspectos la porción territorial más importante del país: es la más poblada, pues en él

[17] Juan Miguel de Mora, *Por la gracia del señor presidente. México: la gran mentira*, México, Ed. Asociados, 1977, pp. 237-238.

habita aproximadamente una séptima parte de la población total; es la más industrializada; es el centro financiero del país; el asiento de los poderes federales y, por tanto, el corazón político de todo el estado mexicano; constituye el primordial núcleo cultural donde se encuentra la universidad nacional, la más grande del país y de la cual dependen los principales institutos de investigación; en él están los mayores teatros, las orquestas sinfónicas, los cuerpos de ballet, etcétera.[18]

Pues bien, esta porción tan importante de México está gobernada directamente por el presidente de la república, ya que el inciso 1º de la fracción VI del artículo 73 constitucional expresamente dispone: "El gobierno del distrito federal estará a cargo del presidente de la república, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva."

A partir de agosto de 1928, a través de una reforma constitucional, se suprimió el régimen municipal tanto en el distrito federal como en los entonces existentes territorios federales. La reforma de 1928 es contraria a la historia constitucional de México, en la cual se puede ver que los habitantes de su ciudad capital siempre habían tenido el derecho político de nombrar a sus gobernantes. El sistema municipal había tenido una amplia trayectoria en la capital mexicana hasta que fue suprimido en el año citado. A partir de entonces, los habitantes del distrito federal están privados de derechos políticos en cuanto a su régimen interior, aunque sí poseen la facultad de voto en la elección de presidente de la república y de los diputados y senadores que los van a representar a nivel federal.

La situación actual del distrito federal es uno de los resultados de la corriente centralizadora del país, que revisten la mayor importancia.

La porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, queda totalmente en manos del presidente de la república. Este fenómeno muestra dos aristas: el acento puesto en la centralización y el predominio del ejecutivo respecto a los otros dos poderes federales y, en general, su situación como el órgano de decisión del país.[19]

De acuerdo con la ley orgánica del departamento del distrito federal del 29 de diciembre de 1978, el presidente de la república ejerce el gobierno de ese distrito por conducto del jefe del depar-

[18] Jorge Carpizo, *Sistema federal mexicano*, *op. cit.*, p. 530.

[19] Jorge Carpizo, *Sistema federal mexicano*, *op. cit.*, pp. 532-533; y Jorge Carpizo, *Federalismo en Latinoamerica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973, pp. 65 *ss.*

tamento del mismo, que es nombrado y removido discrecionalmente por el ejecutivo federal.

5. EN EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL

El presidente de la república tiene una serie de atribuciones en el proceso electoral. La ley orgánica de la administración pública federal, en su artículo 27, fracción XVI, señala que le corresponde a la secretaría de gobernación "intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes". Así, está claro que *interviene* en el proceso electoral, para cuya preparación, desarrollo y vigilancia se crean organismos federal y locales, siendo el más importante de ellos la comisión federal electoral.

El artículo 77 de la *ley federal de organizaciones políticas y procesos electorales* precisa que la comisión federal electoral es un organismo autónomo, encargado de velar el cumplimiento de las normas "que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral".

El artículo 78 de la mencionada ley indica que la comisión federal electoral se integra por un comisionado del poder ejecutivo que es el secretario de gobernación, quien funge como su presidente, teniendo voto de calidad en caso de empate; dos del poder legislativo: un diputado y un senador; uno de cada partido político nacional, y un notario público, quien será su secretario.

Las facultades de dicha comisión son muy amplias y las numera el artículo 82 de la citada ley. Enunciemos sólo algunas de las más importantes: resolver el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos y de las asociaciones políticas nacionales; determinar los trescientos distritos electorales uninominales y el ámbito territorial de las circunscripciones electorales plurinominales; llevar a cabo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y la observancia del adecuado funcionamiento de los organismos electorales; señalar las normas y procedimientos para la designación por insaculación de los integrantes de las comisiones locales electorales y comités distritales electorales; tener a sus órdenes, directamente o por medio de sus dependencias, la fuerza pública necesaria para garantizar el desarrollo del proceso electoral; registrar las constancias de mayoría expedidas por los comités distritales electorales a los ciudadanos que hayan logrado mayoría de votos en los distritos electorales uninominales, e informar al colegio electoral

de la cámara de diputados sobre los registros que haya efectuado y los casos en que los haya negado; hacer el cómputo de la votación efectiva en cada una de las circunscripciones plurinominales, con el objeto de realizar la asignación de diputados electos, según el principio de representación proporcional, y expedir las constancias respectivas enviando al colegio electoral de la cámara de diputados copia de las que haya expedido a cada partido político, así como la documentación relacionada con esta elección.

E indudablemente que el principal personaje de la comisión federal electoral es el secretario de gobernación, y el gobierno tiene en dicha comisión la mayoría de votos o una mayoría que lo hace poseer un peso muy importante en las facultades trascendentes que realiza la propia comisión. Es el mismo secretario de gobernación, según el artículo 83, el que nombra al secretario técnico de la comisión y al director y al secretario general del registro nacional de electores, con la aprobación de la comisión.

XV. FACULTADES JURISDICCIONALES DEL PRESIDENTE Y SUS RELACIONES CON EL PODER JUDICIAL

1. FACULTADES JURISDICCIONALES DEL PRESIDENTE

El presidente de la república realiza actos jurisdiccionales; es decir, resuelve controversias entre partes. Tradicionalmente se ha considerado que los aspectos que comprende su labor jurisdiccional se refieren a:

a] el tribunal fiscal de la federación;
b] el tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal;
c] las juntas federal y del distrito federal de conciliación y arbitraje;
d] el tribunal federal de conciliación y arbitraje, y
e] las cuestiones agrarias.

Veamos esos aspectos:

A] el tribunal fiscal de la federación se creó en 1936, y la ley de justicia fiscal de ese mismo año, en su artículo primero, disponía: "Se crea el tribunal fiscal de la federación con las facultades que esta ley le otorga. El tribunal fiscal dictará sus fallos en representación del ejecutivo de la unión pero será independiente de la secretaría de hacienda y crédito público y de cualquiera otra autoridad administrativa."

El artículo 146 del código fiscal de la federación de 31 de diciembre de 1938, reiteró la idea de que ese tribunal "dictará sus fallos en representación del ejecutivo de la unión. . ."

El tribunal fiscal de la federación es desde 1938 un tribunal de plena jurisdicción, su competencia no se concreta a la materia fiscal. Este tribunal fue un clásico tribunal de justicia delegada, porque dictaba sus resoluciones a nombre del presidente de la república; o sea que formalmente estaba enclavado en la esfera del poder ejecutivo, pero con plena autonomía para emitir sus fallos, ya que no dependía de ninguna autoridad administrativa.

En las leyes orgánicas del tribunal, de 1967 y de 1978, se reconoce la absoluta autonomía de éste respecto a las autoridades administrativas y a los tribunales ordinarios;[1] así, en la vigente legislación fiscal ya no se expresa que las sentencias del tribunal se dictan en nombre

[1] Véase Héctor Fix-Zamudio, *Función del poder judicial...*, *op. cit.*, p. 22.

del presidente de la república. Por tanto, en mi opinión —que ya he expresado anteriormente—[2] no existe en la actualidad fundamento legal ni teórico para afirmar que el tribunal fiscal de la federación formalmente es parte del ejecutivo. En primer lugar, habría que aclarar cuál es el alcance de la palabra formalmente y, además, si se rompió el vínculo entre el ejecutivo y el tribunal hay que examinar qué relaciones guarda éste con aquél y se verá que esencialmente son las mismas que las que mantiene cualquier tribunal judicial.

Para Briseño Sierra, el tribunal fiscal no pertenece al poder judicial, y al haber perdido su dependencia del ejecutivo, se encuentra como órgano autónomo cuyas atribuciones son fijadas en su ley orgánica; en consecuencia, a pesar del artículo 49 de la carta magna de 1917, el supremo poder de la federación no se divide en tres órganos —el ejecutivo, el legislativo y el judicial— sino que a éstos habría que agregarles por lo menos otros tres, a saber: el poder revisor de la constitución, el ministerio público y el tribunal fiscal. Briseño Sierra, para reforzar su punto de vista, señala que no es obstáculo que el presidente de la república nombre a los magistrados y conceda ciertas licencias, porque lo mismo acontece con los ministros de la suprema corte de justicia y los magistrados del tribunal superior de justicia del distrito y territorios federales.[3]

Ya en otra ocasión hemos asentado las razones por las cuales no estamos de acuerdo con Briseño respecto a que el poder federal se divide en 6 departamentos u órganos. En nuestra opinión, tanto el tribunal fiscal de la federación como el tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal, del cual algo diremos más adelante, se encuadran dentro del poder judicial, porque:

i] son tribunales similares a los judiciales con plena autonomía e independencia;

ii] sus resoluciones son revisadas por el poder judicial federal, es decir, no son tribunales decisorios de última instancia, sino que también como en cualquier otro tribunal, sus decisiones llegan a una unidad: a una corte de jerarquía superior encuadrada dentro del poder judicial federal;

iii] en principio, los magistrados gozan de las mismas garantías judiciales que los integrantes de los otros tribunales, y

iv] la jurisprudencia de la suprema corte de justicia les es obliga-

[2] Jorge Carpizo, *Bases constitucionales de los tribunales de lo contencioso administrativo*, en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, vol. 1, núm. 1, México, 1972, p. 46.

[3] Humberto Briseño Sierra, *Organización del tribunal fiscal*, en *Tercer congreso mexicano de derecho procesal*, México, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969, pp. 207-208.

toria, lo mismo que la de los tribunales colegiados que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.

Quizá tenga razón el muy distinguido jurista Héctor Fix-Zamudio cuando opina que no es importante tratar de determinar si esos tribunales se encuentran dentro del departamento judicial o del ejecutivo; pero lo que sí se puede afirmar es que están más cerca del judicial que del ejecutivo, porque mientras hay una serie de razones —las que hemos expuesto— para encuadrarlos dentro del poder judicial, nosotros, al menos, no encontramos ninguna que pudiera justificar la aseveración de que formalmente pertenecen al ejecutivo y son de justicia delegada.[4]

El problema principal de los tribunales administrativos —fiscal de la federación y de lo contencioso administrativo del distrito federal— estriba en su independencia real respecto del poder ejecutivo, problema que resalta al examinar las garantías judiciales de los magistrados de esos tribunales.

B] En 1971 se estableció el tribunal de lo contencioso administrativo en el distrito federal, y el artículo primero de su ley indica que el tribunal está dotado de plena autonomía y es independiente de cualquier autoridad administrativa. En ningún precepto de la ley se encuentra declaración de que las resoluciones del tribunal son dictadas en nombre de alguna autoridad administrativa.

El artículo doce señala que el tribunal tendrá los actuarios y empleados que determine el presupuesto de egresos del departamento del distrito federal.

El artículo sesenta y cuatro dispone que serán gratuitos los servicios del defensor de oficio que el departamento del distrito federal comisione para ese fin.

Luego, dicho tribunal no es de justicia delegada y tampoco hay ningún argumento sólido para afirmar que formalmente se encuentra dentro de la esfera del ejecutivo, aunque queden algunos resabios de tal concepción, como el mencionado artículo doce, porque esos empleados del tribunal deberían figurar en su propio presupuesto y no en el del departamento, asimismo resulta curioso que el departamento proporcione los servicios del defensor de oficio si él es el demandado; más bien debería ser el propio tribunal; empero, dichos aspectos no son suficientes para justificar la afirmación de que éste se ubica dentro del departamento ejecutivo.

C] En lo referente a los tribunales laborales, se afirma que formalmente son parte de la administración, pero que materialmente

[4] Jorge Carpizo, *Bases constitucionales...*, *op. cit.*, pp. 48-50.

son independientes con plena jurisdicción y con atribuciones para hacer ejecutar sus laudos.

Sin embargo, en México se ha insistido en que las juntas son órganos administrativos,[5] tribunales administrativos,[6] o que dependen formalmente del poder ejecutivo aunque materialmente expiden actos jurisdiccionales,[7] tesis esta última que coincide con la jurisprudencia de la suprema corte de justicia.

Veamos algunas disposiciones legales. De acuerdo con el artículo 625 de la ley federal del trabajo (LFT), son las autoridades administrativas —la secretaría del trabajo y previsión social, los gobernadores de los estados miembros y el jefe del departamento del distrito federal— quienes determinan el número de personal jurídico con que cada junta contará.

Según el artículo 631, los presidentes de las juntas especiales son nombrados cada seis años por el secretario del trabajo y previsión social, por el gobernador del estado o territorio o por el jefe del departamento del distrito federal.

En el caso de imposición de sanciones —de acuerdo con el artículo 637 de la LFT— a los presidentes de las juntas especiales, el presidente de la junta dará cuenta a la autoridad administrativa correspondiente, quien después de oír al interesado, dictará su resolución que puede ser incluso la destitución, misma que no es de carácter discrecional, porque debe responder a una de las causas señaladas en el artículo 644 y a las indicaciones del 638 de la propia LFT.

Esos preceptos parecen indicar que las juntas son órganos administrativos, pues se nota su cercana vinculación con las autoridades administrativas; sin embargo, hay que señalar que los presidentes de las juntas especiales no son empleados de confianza, desde el momento en que la propia LFT indica las causales de destitución y el procedimiento respectivo.

Por el otro lado, la LFT en el artículo 631 equipara en lo referente a emolumentos a los presidentes de las juntas especiales de la federal de conciliación y arbitraje con los magistrados de circuito, y a los de la junta del distrito federal con los magistrados

[5] Jesús L. Castorena, *La jurisdicción laboral. Su competencia y sus órganos*, en *Revista Mexicana del Trabajo*, México 1966, pp. 99-100.

[6] Euquerio Guerrero, *Breves observaciones sobre el derecho procesal del trabajo*, en *Trabajo y Previsión Social*, t. XI, núm. 44, México, 1941, p. 40.

[7] Armando Porras López, *Derecho procesal del trabajo*, Puebla, México, Ed. Cajica, 1956, pp. 125-126, pero también afirma que: "Consideramos que no es posible resolver en una forma satisfactoria la presente cuestión, por lo menos tal y como se encuentran reglamentadas las juntas de conciliación y arbitraje en nuestros días en México", p. 120.

del tribunal superior de justicia del distrito federal. Es decir, se quiere dar a estos funcionarios, amén de seguridad económica, un cierto estatuto jurídico.

Empero, los preceptos citados muestran una vinculación cercana: administración pública-juntas de conciliación y arbitraje; a pesar de ello, no es posible encuadrar a las juntas dentro de la administración pública o afirmar que son un órgano de éste; porque los funcionarios de las juntas *no se encuentran jerárquicamente subordinados a los funcionarios administrativos,* ni reciben órdenes o indicaciones de éstos, sino que tienen la más completa independencia y autonomía para resolver.

El representante del gobierno en las juntas no depende jerárquicamente de ningún funcionario administrativo, porque si así fuera se quebraría la labor jurisdiccional que tiene encomendada.

Otra corriente considera que las juntas son verdaderos tribunales cuya labor consiste en aplicar el derecho del trabajo, y que tienen los mismos poderes que los tribunales ordinarios para la consecución de su función.[8]

Su situación como tribunales fue fortalecida con la reforma a la ley de amparo el 30 de diciembre de 1935, en la cual, contra los laudos de la junta, se instituyó un amparo directo de única instancia ante la suprema corte. Antes de esa reforma, los laudos de las juntas eran estimados como actos administrativos, y por tanto, contra ellos cabía el juicio de amparo de doble instancia.[9]

Además, las reformas constitucionales de 1962 alteraron las fracciones XXI y XXII del artículo 123 de la propia carta magna para suprimir el aparente arbitraje potestativo, y también el aparente carácter potestativo para cumplir las resoluciones de las juntas.

En esta forma se ha tratado de equiparar a las juntas con los tribunales, o sea, establecer que la naturaleza de las juntas es la de un verdadero tribunal.

Juan Menéndez-Pidal realizó una clasificación de los diferentes sistemas que pueden adoptar los tribunales de lo social, a saber: a] jueces especializados dentro del orden judicial estatal; b] jurisdicción separada del poder judicial; c] jurisdicciones separadas en la instancia, pero unidas en la casación; d] para conocer sólo de los conflictos individuales o también de los colectivos, o únicamente de estos últimos, o de éstos, sólo los de índole jurídica; e] de acuerdo

[8] Rafael de Pina, *Curso de derecho procesal del trabajo,* México, Ed. Botas, 1952, pp. 211-212.

[9] Héctor Fix-Zamudio, *Panorama de los derechos procesal del trabajo y procesal burocrático en el ordenamiento mexicano,* en *Revista Mexicana del Trabajo,* t. XII, núm. 2, México, 1965, p. 11.

con la naturaleza y cuantía, algunos conflictos se someten a la jurisdicción especial y los otros a la común, o f] entregar todos a la jurisdicción común.[10]

De la clasificación que realizó Menéndez-Pidal, podemos decir que en México el sistema que se sigue respecto a los conflictos de trabajo es el siguiente: cualquier clase de conflicto de trabajo es resuelto por las juntas de conciliación y arbitraje,[11] que son tribunales de trabajo; es decir, existe una jurisdicción especializada para los conflictos de trabajo; hay, pues, en México jurisdicciones separadas en las primeras instancias, pero unidas en la casación, ya que el poder judicial federal, al revisar las resoluciones de las juntas, está llevando a cabo una labor de casación.

En síntesis, las razones que expusimos con relación al tribunal fiscal de la federación y al tribunal de lo contencioso administrativo para encuadrarlos dentro del poder judicial, les son aplicables a las juntas de conciliación y arbitraje, sin desconocer que los funcionarios judiciales de éstas tienen nexos estrechos con las autoridades administrativas del trabajo, lo que puede menoscabar la independencia con que deben actuar; hay que admitir, sin embargo, que existe el intento, aún no maduro, para que los funcionarios de las juntas tengan un cierto estatuto jurídico y gocen de las mismas garantías judiciales que los magistrados de los otros tribunales.[12]

D] El tribunal federal de conciliación y artbitraje se integra con tres personas: una por los trabajadores al servicio del estado, otra del gobierno federal y una tercera que funge como presidente, que es designado por los otros dos representantes y que debe actuar como juzgador profesional.[13] Su competencia la establece el artículo 124 de la ley federal de los trabajadores al servicio del estado de 1963, es similar a la de la junta federal de conciliación y arbitraje,

[10] Juan Menéndez-Pidal, *Derecho procesal social*, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1956, p. 49.

[11] El artículo 600 de la LFT establece las facultades de las juntas federales de conciliación y en su fracción IV se dispone: "Actuar como juntas de conciliación y arbitraje para conocer y resolver los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario." El artículo 616 establece las facultades de las juntas especiales, y en su fracción II se dispone: "Conocer y resolver los conflictos a que se refiere el artículo 600, fracción IV, que se susciten en el lugar en que se encuentren instaladas."

[12] Jorge Carpizo, *"La naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje en México"*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 15, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, pp. 396-399.

[13] Héctor Fix-Zamudio, *Supremacía del ejecutivo...*, *op. cit.*, p. 174.

y sus resoluciones se impugnan en amparo directo en forma parecida a la de la citada junta federal.

En ningún precepto de la mencionada ley se establece que el tribunal sea de justicia delegada, es decir, que dicte sus resoluciones en nombre de alguna autoridad administrativa: jurídicamente no depende de ningún órgano administrativo, siendo un tribunal autónomo de plena jurisdicción.

En la ley de los trabajadores al servicio del estado se establece, en el segundo párrafo del artículo 123, que: "Los gastos que origine el funcionamiento del tribunal serán cubiertos por el estado consignándose en el presupuesto de la secretaría de hacienda y crédito público." Se puede y debe opinar que el tribunal en cuestión debe contar con presupuesto propio que maneje libremente, y que no sea parte de ninguna secretaría de estado.

E] En el artículo 27 constitucional, al que ya hemos hecho referencia, encontramos tres facultades jurisdiccionales del presidente de la república:

a] Controversias por límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población. En estos casos, el presidente resuelve en primera instancia, ya que: "El ejecutivo federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la suprema corte de justicia de la nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial."

b] Resolver las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo."

c] El último párrafo del citado artículo a la letra dice: "Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, y que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al ejecutivo de la unión para declarlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público."

F] Ahora debemos recapitular. En el *Manual de organización del gobierno federal. 1969-1970,* formando parte del poder ejecutivo encontramos al tribunal fiscal de la federación y al tribunal federal de conciliación y arbitraje. Dentro del organigrama de la secreta-

ría del trabajo y previsión social se ubicó a la junta federal de conciliación y arbitraje.

En el *Manual de organización del gobierno federal 1973,* hay una sección denominada tribunales administrativos donde se incluye al tribunal fiscal de la federación y al tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal, y otra sección intitulada tribunales laborales que comprende el tribunal federal de conciliación y arbitraje y la junta local de conciliación y arbitraje del distrito federal. Encontramos de nueva cuenta a la junta federal de conciliación y arbitraje dentro de la secretaría del trabajo y previsión social.

Nosotros ya hemos asentado nuestro criterio y las razones que lo sustentan: los tribunales administrativos —el fiscal de la federación y el de lo contencioso administrativo del distrito federal— así como los laborales —las juntas federal y del distrito federal de conciliación y arbitraje y el tribunal federal de conciliación y arbitraje— tienen la misma naturaleza que un tribunal ordinario, no dependen jerárquicamente de ninguna autoridad administrativa ni resuelven controversias por delegación, ya que son tribunales de jurisdicción plena. Por las razones anteriores se puede afirmar que se encuentran ubicados dentro del poder judicial.

Empero, el problema que se presenta respecto a ellos es el de su independencia material frente al poder ejecutivo, y cómo funcionan desde el aspecto jurídico y real las garantías judiciales que los jueces de esos tribunales deben poseer.

Consideramos que no se ejerce función jurisdiccional al resolverse un recurso administrativo, dado que en estos casos la administración es juez y parte. Por tanto, desde un ángulo estrictamente jurídico las únicas facultades jurisdiccionales que posee el presidente mexicano son las que tiene en materia agraria de acuerdo con el ya citado artículo 27.

2. LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

Ahora, preguntémonos: ¿Es el poder judicial federal independiente del presidente de la república? Es decir, ¿los tribunales federales resuelven con objetividad e imparcialidad, sin importarles las presiones de que pueden ser objeto, los casos que se les presentan? La anterior pregunta ha sido contestada de diversas maneras:

Juan Miguel de Mora afirma que "el poder judicial es tan servil como el legislativo" y que, "por lo que respecta al poder judicial su dependencia es tan obsecuente como la del legislativo y cuando al-

gún hombre honrado llega a un puesto en el cual se niegue a obedecer las órdenes 'de arriba' dura muy poco tiempo en él".[14]

Pablo González Casanova después de analizar en el período 1917-1960, las ejecutorias de la suprema corte de justicia en que el presidente aparece como autoridad responsable, concluyó que "la suprema corte de justicia obra con cierta independencia respecto del poder ejecutivo y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la república o de sus colaboradores. Tiene como función dejar que, en lo particular, ciertos actos y medidas del ejecutivo queden sujetos a juicio. Su función política principal es dar esperanza, a los grupos y personas que pueden utilizar este recurso, de salvar en lo particular sus intereses o derechos."[15]

Carl Schwarz ha realizado un interesante estudio sobre la independencia del poder judicial federal mexicano, y comparando este aspecto con el poder judicial federal norteamericano, concluye que: "los tribunales federales mexicanos, especialmente en el ejercicio de su jurisdicción *de amparo,* no están tan pasivamente orientados frente al poder ejecutivo, como normalmente suele suponerse. En algunas áreas de problemas, son incluso más activistas que sus equivalentes en los Estados Unidos: lo que más llama la atención aquí es la amplia revisibilidad de las leyes fiscales federales y estatales y de los fallos de los tribunales militares."[16] El trabajo de Schwarz está lleno de aspectos interesantes;[17] nosotros únicamente transcribimos dos cuadros que elaboró porque son muy aleccionadores.[18]

[14] Juan Miguel de Mora, *op. cit.*, pp. 64-77.
[15] Pablo González Casanova, *op. cit.*, p. 21.
[16] Carl Schwarz, *op. cit.*, p. 197.
[17] Carl Schwarz, *op. cit.*, consúltese especialmente las afirmaciones contenidas en las pp. 189, 191, 195 y 207.
[18] *Ibid.*, pp. 203 y 206-207.

CUADRO I

Casos resueltos mediante fallos plenamente razonados:

	Ganados (a)	Perdidos (b)	Otras decisiones (c)	Total
Suprema corte de E U	164 (46%)	132 (36%)	70 (18%)	366
Suprema corte de México	191 (42%)	254 (56%)	9 (1.3%)	454

(a) Esta columna indica el número de casos en los que el fallo de la corte fue contrario al gobierno. "Gobierno" significa, aquí, gobierno o autoridad estatal, federal o local, o un particular que interviene en el juicio con el carácter de funcionario. Todos los juicios de *amparo,* naturalmente, están enderezados exclusivamente en contra de actos del "gobierno".

(b) Casos decididos en favor del gobierno. Un caso es computado como "favorable" al gobierno si el acto que del mismo se reclama, prevalece parcialmente en relación con la cuestión de fondo.

(c) "Otras decisiones" significa, en relación con la corte norteamericana, los fallos dictados en todos aquellos casos que no incluyen al "gobierno" —conforme a la definición adoptada en el punto (a) como parte demandada; es decir, se refiere a los casos entre particulares. Por lo que hace a la corte mexicana, "otras" se refiere a los casos remitidos a otras Salas de la Corte o a tribunales inferiores por falta de competencia y acciones administrativas similares.

El cuadro anterior se basa en datos del *Semanario judicial de la federación* que abarcan un lapso de treinta y tres meses en los años 1964-1966 y 1968, y se comparan con las resoluciones definitivas de la suprema corte de justicia de los Estados Unidos, durante los años 1966-1968.

CUADRO II
Casos resueltos mediante fallos plenamente razonados: clasificados según la materia. (a)

	Ganados	*Perdidos*	*Otros*	*Muestra total*
Sala penal mexicana *(amparo)*	49 (49%)	50 (51%)		99
S. corte norteamericana: casos penales, de *habeas corpus* federales y penales de los estados	98 (73.7%)	35 (26.3%)		133
Sala administrativa (d)	31 (56%)	23 (42%)	(1)	(55)
Tribunal pleno *(amparo)*	39 (37.5%)	58 (55.8%)	7	104
S. corte norteamericana: autoridades administrativas federales (salvo NLRB), estatales y locales	48 (39%)	76 (61%)		124
Sala civil mexicana *(amparo)*	69 (40%)	101 (60%)	1	171
S. corte norteamericana: juicios civiles ante tribunales estatales (litigios privados)	18 (75%)	6 (25%)		24
Sala laboral mexicana *(amparo)*	34 (42.4%)	45 (56%)	1	80
S. corte norteamericana: casos ante la junta nacional de relaciones laborales	0	14 (100%)		14
Totales:				
S. corte mexicana	191 (42%)	254 (56%)	9 (1.3%)	454
S. corte norteamericana	164 (46%)	132 (36%)	70 (18%)	366

(a) Este cuadro representa el resultado de un estudio practicado sobre los casos resueltos por la suprema corte mexicana durante los años 1964-66, 1968; y los resueltos en los Estados Unidos en los años 1966-68.

(d) Los casos encerrados entre paréntesis se refieren a las sentencias dictadas en revisión por la sala administrativa al conocer de los recursos interpuestos contra fallos emitidos por jueces de distrito en *amparos* de "legalidad" en los que fueron señaladas como responsables autoridades estatales y federales. La columna horizontal de cifras que aparece inmediatamente abajo reúne estas cifras con las relativas a los casos fallados por el tribunal pleno de la suprema corte mexicana en juicios de *amparo* sobre "inconstitucionalidad" de leyes, también en grado de revisión.

Los cuadros anteriores confirman que la suprema corte mexicana posee cierta independencia frente al poder ejecutivo, pero, afirmamos, salvo los casos en que el ejecutivo está interesado políticamente en la resolución.

3. LAS GARANTÍAS JUDICIALES

En un análisis respecto a la independencia e imparcialidad de un juzgador, necesario es referirse a sus garantías judiciales.

De acuerdo con el tratadista Héctor Fix-Zamudio, podemos decir que las garantías judiciales son los instrumentos que se utilizan para lograr la independencia, autonomía, dignidad y eficacia de los tribunales, siendo éstas principalmente cuatro: la designación, la estabilidad, la remuneración y la responsabilidad de los funcionarios judiciales.[19]

Como bien dice Alsina, estas garantías no se establecen en interés de la persona del juez "sino para asegurar la independencia de sus funciones, de modo que a él corresponde en primer término respetarlas y hacerlas respetar".[20]

En otras ocasiones hemos realizado el examen de las garantías judiciales en lo referente a los miembros de las juntas federal y locales de conciliación y arbitraje[21] y al tribunal de lo contencioso administrativo del distrito federal;[22] en esta oportunidad lo realizaremos en lo relativo a los ministros de la suprema corte de justicia de la nación, ya que de este análisis pueden emanar otras conclusiones respecto al grado de independencia del poder judicial federal, específicamente de nuestro más alto tribunal.

A] *La designación.* Los ministros de la suprema corte de justicia son, de acuerdo con los artículos 89, fracción XVIII y 96, designados por el presidente de la república y sometidos a la aprobación de la cámara de senadores o de la comisión permanente, en su caso.

Se ordena la intervención de la cámara de senadores con objeto

[19] Héctor Fix-Zamudio, *Organización de los tribunales administrativos*, en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, cuarto número extraordinario, México, 1971, pp. 122-123; y Héctor Fix-Zamudio, *Función del poder judicial..., op. cit.*, p. 30.

[20] Hugo Alsina, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*, Buenos Aires, Ediar, 1957, t. II, pp. 272-273.

[21] Jorge Carpizo, *La naturaleza jurídica..., op. cit.*, pp. 410-413.

[22] Jorge Carpizo, *Bases constitucionales..., op. cit.*, pp. 51-54.

de lograr la autonomía de los ministros; para que no deban su nombramiento exclusivamente al poder ejecutivo, sino que también intervenga en él el legislativo. Nava Negrete, refiriéndose a esta situación, aunque a diferente clase de jueces, opinó que lo anterior hubiera sido suficiente garantía en un país como Francia —o Norteamérica decimos nosotros— en donde el legislativo es un efectivo poder; pero en México su intervención resulta de mero trámite.[23] La constitución original de 1917 señalaba que los ministros de la suprema corte serían designados por el congreso de la unión en funciones de colegio electoral, siendo los candidatos propuestos, uno por cada legislatura local, en la forma que ordenara la propia ley local. Empero, este sistema se modificó y su reforma se publicó en el *Diario Oficial* el 20 de agosto de 1928 para configurar el sistema que tenemos actualmente y que está inspirado en el norteamericano; en éste ha dado buen resultado, porque el senado vigila realmente los nombramientos, los que reciben la atención de la opinión pública,[24] pero en México esas designaciones quedan en las manos exclusivas del presidente. Por ello se han propuesto ciertas modalidades a nuestro sistema:

a] Fix-Zamudio opina que el sistema podría mejorarse si el presidente no tuviera las manos absolutamente libres ya que está sometido a compromisos políticos no fáciles de eludir. Por tanto, sería posible que la designación continuara como facultad del presidente, pero haciendo que éste escogiera de ternas que por turno le presentarían los colegios de abogados, los miembros del poder judicial, y las facultades y escuelas de derecho de la república.[25]

b] Flores García piensa que los jueces que empezaran la carrera judicial deberían entrar en ella mediante oposiciones y concursos. Para los ministros de la suprema corte y los magistrados del tribunal superior de justicia del distrito federal, un jurado calificador podría examinar los méritos de los candidatos a esos cargos y fungir como asesor del presidente para que éste realizara la designación con base en una opinión autorizada.[26]

[23] Alfonso Nava Negrete, *Derecho procesal administrativo,* México, Ed. Porrúa, 1959, p. 318.

[24] Charles Evans Hughes, *La suprema corte de los Estados Unidos,* México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 43.

[25] Héctor Fix-Zamudio, *Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917,* en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México,* año xx, núms. 58-59, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1967, p. 88.

[26] Fernando Flores García, *Implantación de la carrera judicial en México,* en *Revista de la Facultad de Derecho de México,* t. x, núms., 37-38-39-40, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1960, p. 368.

c] Alcalá-Zamora y Castillo opina que se debe sustraer totalmente el nombramiento de los funcionarios judiciales a la injerencia del ejecutivo, y que se debe crear una verdadera carrera judicial independiente.[27]

En el derecho constitucional de América Latina, especialmente en el de Venezuela, Perú y Colombia, se ha venido instituyendo la figura del consejo de justicia o de la magistratura que se compone con representantes del poder judicial —con carácter mayoritario— y del legislativo y ejecutivo, teniendo la función de intervenir en el nombramiento y promoción de los jueces, de decidir sobre los traslados, de resolver las quejas que se presenten contra los propios jueces y de velar la observancia de las garantías judiciales.[28]

En México sería interesante realizar un estudio sobre los antecedentes de quienes han sido designados ministros de la suprema corte de justicia, para poder determinar si son principalmente políticos, académicos o forenses, ya sea como litigantes o como juzgadores, y así llegar a establecer qué clase de nombramientos realizó cada presidente a partir de la reforma constitucional de 1928.[29]

B] *La estabilidad.* Conforme al artículo 94 constitucional, los ministros de la suprema corte gozan del principio de estabilidad en el cargo, ya que son inamovibles; es decir, no pueden ser privados de sus puestos a menos que observen mala conducta de acuerdo con el procedimiento que indica el artículo 111 o previo el juicio de responsabilidad.

El constituyente de Querétaro también se decidió por el principio de la inamovilidad, con la siguiente característica: cada uno de los ministros de la corte duraría en el cargo dos años; los que fueran designados al terminar ese primer período, durarían cuatro años, y a partir de 1923 serían inamovibles. La intención del constituyente fue depurar esos cargos; hacer que realmente quedaran en ellos los mejores elementos, antes que adquirieran la inamovilidad.

En 1934 se reformó el citado artículo 94 para establecer que los ministros de la suprema corte durarían seis años en el cargo. Esta reforma fue un salto hacia atrás en la independencia del poder judicial federal, y todavía peor fue porque se hacía coincidir el cargo de ministro de la suprema corte con el período del presidente; así,

[27] Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Protección jurisdiccional del particular frente al ejecutivo en México*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año III, núm. 8, México, 1970, p. 306.

[28] Héctor Fix-Zamudio, *Función del poder judicial...*, *op. cit.*, p. 44.

[29] La integración de la suprema corte de justicia, de 1935 a 1974, se puede consultar en Roderic Ai Camp, *Mexican political biographies 1935-1975*, Tucson, Arizona, The University of Arizona Press, 1976, pp. 345-358.

este último lograba subordinar totalmente al máximo tribunal. Por eso se ha afirmado que "Cárdenas nombró ministros a personas de escasa preparación jurídica que aprobaban todos sus actos y apoyaban todas sus decisiones políticas discutibles".[30]

Afortunadamente, en septiembre de 1944 una nueva reforma al artículo 94 regresó al sistema de la inamovilidad de los ministros de nuestro tribunal supremo, ya que a pesar de los defectos que pueda tener, el principio de inamovilidad es a todas luces y sin duda, preferible al de nombramientos periódicos que acaban con la independencia y tranquilidad de los integrantes de la corte suprema.[31] Para que el principio de inamovilidad funcione bien, necesita de acertadas designaciones.

C] *La remuneración.* Es el propio artículo 94 el que establece que la remuneración de los ministros de la suprema corte no podrá ser disminuida durante su encargo.

El artículo 127 prescribe que: "El presidente de la república, los individuos de la suprema corte de justicia, los diputados y senadores y demás funcionarios públicos de la federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por la ley y pagada por el tesoro federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo."

Luego, conforme al artículo 127, los ministros no podrían tener ningún aumento en sus remuneraciones por ser inamovibles. Dicho artículo proviene de la constitución de 1857, de acuerdo con la cual los ministros de la suprema corte eran electos popularmente y duraban un período determinado: en esa ley fundamental sí se justificaba ese precepto; en la actual, no. Tomando en cuenta la *ratio* del artículo, a los ministros sí se les ha incrementado la remuneración, la cual, comparada con la que reciben funcionarios menores dependientes del ejecutivo o funcionarios del sector paraestatal, no es elevada.

D] *La responsabilidad.* Los ministros de la suprema corte son inamovibles a menos que, como ya dijimos, observen mala conducta de acuerdo con el artículo 111 de la ley fundamental o previo juicio de responsabilidad. El sexto párrafo del artículo 111 fue introducido en la constitución en 1928, y a la letra dice: "El presidente de la república podrá pedir ante la Cámara de diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de

[30] Stephen Spencer Goodspeed, *op. cit.*, p. 169.
[31] Véase Fernando Flores García, *op. cit.*, p. 360.

la suprema corte de justicia de la nación, de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito, de los magistrados del tribunal superior de justicia del distrito federal y de los jueces del orden común del distrito federal. En estos casos, si la cámara de diputados, primero, y la de senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiera incurrido, y se procederá a nueva designación."

El séptimo párrafo fue adicionado en 1944: "El presidente de la república, antes de pedir a las cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud."

Como dato curioso podemos apuntar que la introducción del sexto párrafo del artículo 111 fue simultánea a la reforma que puso en manos del presidente de la república el nombramiento de los ministros de la suprema corte y de otros jueces, así como la supresión del municipio libre en el distrito federal y en los territorios federales.

El fundamento del sexto párrafo del artículo 111 lo encontramos en tres párrafos de la exposición de motivos que presentó el general Obregón ante el congreso: "En cambio, cuando un funcionario público sabe que puede ser despojado de su empleo si no lo sirve con honestidad y eficiencia y que puede sufrir el castigo correspondiente, constituye una garantía mayor que el mismo funcionario que sabe de antemano que ni aun la voz pública de sus malos manejos puede determinar su separación del puesto que desempeña.

Esta última situación es la que propiamente ha imperado respecto de los jueces bajo la constitución de 1917, con la garantía ilimitada de la inamovilidad judicial.

Las pruebas efectivas que requiere el juicio constitucional de responsabilidad —las cuales en muy raras ocasiones podrá presentarse en contra de los jueces—, han hecho de la inamovilidad judicial una positiva impunidad."

De 1928 a 1976, el presidente de la república solicitó en tres ocasiones la aplicación del sexto párrafo del artículo 111: [32]

a] El 2 de diciembre de 1929, la destitución del licenciado Fidel Ruiz, magistrado del tribunal superior del distrito del norte de Baja California. El presidente de la república aseguró que al respecto había ordenado una investigación minuciosa y serena. Acompañó un expediente, y la primera comisión de justicia de la cámara de dipu-

[32] Luis Raúl González Pérez colaboró en la localización de la información sobre los casos específicos que se mencionan sobre el artículo 111 constitucional.

tados encontró, entre otras cosas: que el mencionado juez había realizado descuentos a los empleados de su dependencia, que poseía una fortuna no correspondiente a sus remuneraciones ni antecedentes económicos y que se había presentado como postor en remates judiciales de negocios tramitados dentro de su jurisdicción. En la cámara de diputados, con dispensa de trámites, sin discusión y en votación económica, se aprobó el dictamen para destituir al juez en cuestión.

b] El 15 de abril de 1931, la destitución del licenciado Ismael Bermúdez, juez menor de la Villa de Santiago, Baja California Sur, a quien en acta del tribunal superior de justicia del distrito federal, se le imputaba haberse presentado en estado de embriaguez a su oficina, imponer tratos arbitrarios y haber guardado en su casa habitación un contrabando de cajas de tequila. La cámara de diputados, sin discusión y por unanimidad de ochenta y un votos, aprobó el dictamen para destituir al juez Bermúdez.

c] El 19 de diciembre de 1932, la destitución de un grupo de jueces, los licenciados Eduardo Garduño Soto, juez primero de distrito en Puebla; Jesús Gudiño Servín, juez de distrito en Zacatecas; Augusto Brito Flota, juez primero menor de la ciudad de México, y Leovigildo Díaz, juez sexto menor de la ciudad de México. Se acompañó con la solicitud un expediente. Al juez Garduño Soto se le imputaba "haber dictado una sentencia notoriamente ilegal", haber puesto su firma en una resolución que no fue dictada por él, y la existencia de diversos expedientes sobre responsabilidades que se encontraban en la procuraduría general de la república.

Del juez Gudiño Servín se dijo que los hechos que se le imputaban quedaron comprobados, pero no se expresó cuáles eran.

Del juez Brito Flota se afirmó que existían numerosas quejas en su contra en el tribunal superior de justicia del distrito federal y que gran parte eran fundadas, así como que "la opinión pública de los tribunales le es adversa atribuyéndole falta de probidad en el desempeño de su cargo".

Y respecto al juez Díaz se manifestó que los cargos señalados en su contra eran análogos a los del caso del juez Brito Flota, sin hacerse ninguna otra especificación.

En la cámara de diputados, por unanimidad de 89 votos, se aprobó el dictamen de destitución de esos jueces.

En este caso, Manuel M. Moreno dio un voto particular para pedir que se les otorgara a los acusados la oportunidad de informar por escrito, en el término de setenta y dos horas, lo que consideraran conveniente, proposición que no prosperó, pero que es un ante-

cedente del séptimo párrafo del artículo 111, mismo que se agregó en 1944.

La doctrina se ha expresado, y con toda razón, en contra de este procedimiento de destitución establecido por el artículo 111,[33] ya que vulnera la independencia del poder judicial y pone sobre su cabeza la espada que puede caer a voluntad del presidente. Bien conocemos que el poder legislativo no se opondrá a la petición presidencial: baste como ejemplo la solicitud del 19 de diciembre de 1932. Por tanto, dichos párrafos deben desaparecer de nuestra constitución, si queremos reforzar la autonomía de nuestro poder judicial.

Y no hay que preocuparse, pues los jueces no son intocables si incurren en faltas. Así, respecto al poder judicial federal, a los ministros de la suprema corte se les puede seguir un juicio de responsabilidad —artículo 108 constitucional—, y de acuerdo con la fracción XXX del artículo 12 de la ley orgánica del poder judicial de la federación, la suprema corte está facultada para: "Imponer correcciones disciplinarias a los magistrados de circuito y jueces de distrito, en los casos de faltas graves en el ejercicio de sus funciones; y suspenderlos, en sus mismas funciones para consignarlos al ministerio público, si aparecieren indiciados en la comisión de un delito."

4. LAS LABORES DE AUXILIO AL PODER JUDICIAL

La fracción XII del artículo 89 constitucional establece que el presidente deberá "facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones"; debiéndose aclarar que la calificación de la necesidad a que se refiere esta fracción está en manos del poder judicial ya que si no, el presidente podría negarse a dar dicho auxilio, haciendo nugatoria la obligación que tiene de apoyarlo.[34]

Sin embargo, no siempre el auxilio que se presta es el necesario y adecuado: "El presidente de la corte [Agapito Pozo] se queja francamente de la falta de cooperación de algunos gobernadores de los estados y de los comandantes de las zonas militares, cuyo auxilio ha sido solicitado por los jueces de distrito y la suprema corte, pero han dejado de actuar con rapidez, cuando lo hacen, contra las invasiones de los agraristas sobre las tierras poseídas por los pe-

[33] Eduardo Pallares, *op. cit.*, p. 7; y Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *op. cit.*, p. 295.

[34] José María del Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 182.

queños propietarios individuales, que supuestamente están protegidos por mandamientos de *amparo*. Dos jueces de distrito, entrevistados en poblaciones alejadas del centro del país, expresaron un sentimiento similar mucho más intenso. Por otra parte, una serie de casos de la propia sala administrativa indican que el agente del ministerio público federal coopera, en alguna medida, ejercitando la acción penal en contra de las autoridades responsables y de los ejidos tercero — perjudicados que se niegan a acatar las ejecutorias de *amparo*." [35]

5. LA FACULTAD DE INDULTO

La fracción XIV del artículo 89 constitucional otorga al presidente la facultad de indultar: "Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el distrito federal."

La constitución de 1824 atribuyó la facultad de indulto al legislativo, a pesar de autorizadas opiniones en favor de otorgárselo al ejecutivo.[36]

En el constituyente de 1856-57 también se quiso dar esta facultad al legislativo, habiendo triunfado por estrecho margen de votos la corriente a favor del ejecutivo.

Tena Ramírez define el indulto como "la remisión que hace el ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable",[37] y afirma que el ejecutivo no interfiere en la actividad jurisdiccional dado que ésta terminó con la sentencia irrevocable, y lo que hace el ejecutivo es la dispensa de la ejecución de la sentencia, cosa que cae dentro de su competencia.

El indulto no es un acto de gracia o un acto personal del presidente, sino que forma parte del sistema constitucional: es un instrumento extraordinario por medio del cual la sociedad es mejor servida con la concesión de éste, el cual se debe otorgar conforme a lo que marca la ley; en este caso, el código penal para el distrito y territorios federales, de aplicación en toda la república en lo referente a los delitos para los cuales los tribunales federales son competentes.

[35] Carl Schwarz, *op. cit.*, pp. 185-186.
[36] *Crónicas del acta constitutiva de la federación*, *op. cit.*, p. 475.
[37] Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional...*, *op. cit.*, p. 467.

El mencionado código penal contempla dos hipótesis para la concesión del indulto:

i] el *necesario*, cuando aparezca —conforme al artículo 96— que el condenado es inocente y

ii] el *discrecional*, que se puede conceder al reo que haya prestado importantes servicios a la nación, tratándose de delitos del orden común, o al reo por delitos políticos.[38]

Mientras el indulto es facultad del presidente, se otorga a persona determinada y no puede concederse sino respecto a la sanción dada en sentencia irrevocable, la amnistía es facultad del legislativo, favorece a todas aquellas personas que estén en el supuesto señalado por la ley, y se puede otorgar en relación a quienes estén o no procesados, y sin importar, en el caso de los procesados, si hay o no sentencia.

¿Puede la persona favorecida rechazar el indulto? No puede hacerlo, porque el indulto es una institución pública. Lo anterior fue claramente expuesto en Norteamérica por el juez Holmes a nombre de la corte en el caso de Perovich, argumento con el cual estamos de acuerdo. Holmes manifestó: "Un indulto, en nuestros días, no es un acto de gracia privado realizado por un individuo que eventualmente tiene el poder. Es una parte del esquema constitucional. Cuando se le otorga constituye una determinación de la autoridad final de que será mejor para el bienestar público infligir una pena menor que la que fija el fallo..." [39]

¿Puede el indulto ser absoluto o puede conmutar la pena por una menor? El indulto en México —no así en otros países— en virtud de la redacción de los artículos 96 y 97 del mencionado código penal, tiene que ser de carácter absoluto, no admitiéndose que pueda ser parcial.

El artículo 112 de la constitución indica que no procede la concesión del indulto respecto a sentencias de responsabilidad por delitos oficiales.

[38] Al respecto se pueden consultar las opiniones de Serafín Ortiz Ramírez, *op. cit.*, p. 450; y Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 77.
[39] Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 173.

XVI. FACULTADES METACONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE

1. JEFATURA REAL DEL PRI

Una pieza clave del sistema político mexicano es la existencia de un partido político semioficial denominado Partido Revolucionario Institucional (PRI) organizado por sectores: el campesino, el obrero y el popular.

Se ha afirmado que el poder ejecutivo está basado en la organización del partido, en la disciplina de partido y en el liderazgo del partido,[1] y que el multipartidismo en Latinoamérica generalmente ha sido aparente, puesto que ha escondido la dictadura de un solo partido, lo que ha contribuido a la concentración de poderes en favor del ejecutivo.[2] Estas afirmaciones son en parte aplicables a México.

El PRI, partido semioficial o completamente preponderante, ha sufrido un proceso interior de centralización, habiéndose concentrado los poderes en el comité ejecutivo nacional y, dentro de éste, en el presidente del mismo,[3] quien realmente es nombrado y removido por el presidente de la república.[4] Éste designa también a los dirigentes de los sectores que integran el partido,[5] salvo al líder de la CTM (confederación de trabajadores mexicanos).

Esta situación la describe Manuel Moreno Sánchez, quien ocupó importantes posiciones políticas, en la forma siguiente: "De una manera similar a como el presidente de la república dicta acuerdos a los secretarios de su gabinete o a los directores de los organismos o empresas descentralizadas, con independencia a sus consejos de administración o sus comités directivos, el dirigente aparente del instituto político, ahora denominado PRI, recibe órdenes presidenciales y las realiza haciendo intervenir mecánica y pasivamente, a los órganos que lo constituyen conforme a los estatutos. Basta con que

[1] Joseph LaPalombara, *op. cit.*, p. 225.

[2] Salvador Valencia Carmona, *El poder ejecutivo latinoamericano*, tesis doctoral, México, 1976, p. 126.

[3] Manuel Moreno Sánchez, *op. cit.*, p. 58.

[4] Jorge Carpizo, *México, poder ejecutivo: 1950-1975*, *op. cit.*, p. 86. Al respecto, véase Lorenzo Meyer, *El estado mexicano contemporáneo*, en *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 32-33.

[5] Juan Miguel de Mora, *op. cit.*, p. 22.

les informe lo que desea y manda el señor presidente, para que tales órganos procedan obedeciendo. La tarea de dirigir aparentemente al instituto político se convierte así en la de un correveidile..." [6]

El jefe real del PRI es el presidente de la república, y nadie lo discute o duda. Manuel Bartlett, funcionario público, escribió en una revista oficial, y no fue desmentido, que el presidente mexicano es un *líder partidista,* y que es la fuerza del partido la que otorga al ejecutivo el apoyo indispensable para efectuar su labor progresista de modernización y transformación estructural.[7]

El hecho de ser el jefe real del PRI, otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son, tal y como ya lo hemos asentado, la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole —populares, en la jerga del propio partido— que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México.

Lo anterior se confirma con la comunicación que la IX asamblea ordinaria del PRI decidió enviar a José López Portillo, y en la cual la asamblea le manifiesta que reconoce "en usted —presidente de los mexicanos, investido con la suprema autoridad ejecutiva constitucional por el voto popular—, al guía superior, ideológico y político del partido". [7a]

2. DESIGNACIÓN DE SU SUCESOR

El problema de la sucesión presidencial se ha discutido mucho:

[6] Manuel Moreno Sánchez, *op. cit.,* p. 52.

[7] Manuel Bartlett, *op. cit.,* p. 26; y Luis M. Farías, *op. cit.,* p. 101, quien ha ocupado importantes cargos públicos, en forma interesante para la precisión de las facultades metaconstitucionales del presidente, afirma que: "en México todas las decisiones importantes [respecto al poder legislativo] las toma el presidente de la gran comisión, que si bien es electo por sus colegas, tiene siempre el respaldo previo de la confianza personal con el jefe del ejecutivo. La mayoría siempre vota por el que sabe o intuye, cuenta con la simpatía del ejecutivo, pues se piensa que así cada uno tiene más esperanzas de supervivencia política."

[7a] *Excelsior,* 13 de agosto de 1978.

¿quién escoge al candidato del PRI a la presidencia, el que con toda seguridad llegará a ocupar la primera magistratura del país?

Salceda manifiesta que el candidato es seleccionado por el voto especialmente valioso del presidente en funciones y, a su alrededor, por votos cuyo valor depende de su situación política individual: los de los secretarios de estado, los ex presidentes, los líderes del congreso federal, los gobernadores de los estados y los más importantes generales del ejército y líderes de las organizaciones obreras y campesinas.[8]

Hansen opina que el presidente es escogido por unas cuantas personas y en última instancia por el presidente saliente. Entre las personas a quienes se consulta, estarían unos cuantos representantes de los intereses creados y, a veces, los dirigentes de los sectores del PRI.

En el transcurso del tiempo reseñado, el presidente ha ido consolidando su dominio sobre los sectores del PRI, lo que ha permitido que las tres últimas sucesiones: la de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría y José López Portillo hayan sido suaves y sin muestras de conflicto dentro del PRI.[9]

Lambert afirma que el presidente es escogido por su predecesor, después de haber intercambiado opiniones con los miembros influyentes del PRI; pero el arbitrio del presidente está de hecho limitado por la necesidad de guardar un equilibrio entre las dos grandes tendencias que se encuentran en el partido: la de izquierda o cardenista, y la de derecha o alemanista.[10]

Octavio Paz señala que el presidente tiene la atribución indisputada de designar a su sucesor, pero debe antes consultar con los ex presidentes y con los grandes jerarcas quienes tienen derecho de veto, principalmente los primeros, respecto al candidato del presi-

[8] Alberto G. Salceda, *op. cit.*, p. 48.

[9] Roger D., Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1971, pp. 146-147 y 293.

[10] Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 532. Un relato sobre dichas consultas se encuentra en Daniel Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, *op. cit.*, p. 15. "...Lo importante del relato, son, sin embargo, las 'consultas' que hizo el presidente Ruiz Cortines. Éste le pregunta al presidente del PRI, el general Agustín Olachea, quiénes sonaban como aspirantes a sucederlo. Olachea le dice los nombres, y Ruiz Cortines va comentándolos. Angel Carbajal: '...ése es paisano nuestro, lo queremos mucho. Lo conocemos mucho. No lo vamos a analizar porque lo conocemos mucho'. Gilberto Flores Muñoz: ¡Ay caray! Gallo de espolón muy duro. Muy amigo, muy trabajador'. El médico Ignacio Morones Prieto: '¡Ah!, honesto como Juárez; ¡como Juárez, austero, como Juárez patriota!; ¡como Juárez, sí señor!". Ernesto Uruchurtu: '¡qué buen presidente sería los primeros dieciocho años!' Y nada más, dice Olachea. Sin

dente, ya que éste no debe provocar la oposición de las mencionadas personas.[11]

Para Stephen Spencer Goodspeed, desde 1920 comenzó la costumbre, en el gobierno y en el PRI, de que el presidente escogiera a su sucesor; esa costumbre ha tenido dos consecuencias principales: a] el presidente va instruyendo a su sucesor y puede confiar en su lealtad y b] el sucesor contrae una deuda de gratitud con su antecesor.[12]

Daniel Cosío Villegas escribe que los mexicanos coinciden en que es el presidente saliente quien escoge a su sucesor, y es en los motivos de la selección en donde discrepan. Algunos piensan que se consulta con los ex presidentes, sin embargo, los ex presidentes desmintieron públicamente en septiembre de 1969 tal aseveración.[13] El general Cárdenas escribió que Díaz Ordaz le avisó sobre su sucesor, a través de un funcionario. Cárdenas anotó el siguiente comentario: "Los mismos procedimientos han seguido los presidentes anteriores: participarlo cuando ya han tomado la resolución sobre su sucesor."[14]

Gilberto Flores Muñoz fue uno de los precandidatos más fuertes para suceder a Adolfo Ruiz Cortines, y vivió de cerca todo el proceso del "destapamiento" de López Mateos. Sobre dicho proceso años después declaró que: "En su tiempo no hubo más pontífice que él [Ruiz Cortines] ni más iglesia que la suya. Ofició a solas y resolvió a solas. En definitiva nadie supo por qué fue el licenciado Adolfo López Mateos, como en definitiva nadie supo por qué no fue el doctor Morones Prieto..."[15]

Alfonso Corona del Rosal, presidente del PRI de 1959 a 1964 y uno de los precandidatos fuertes para suceder a Gustavo Díaz Ordaz, declaró que: "El presidente de la república escoge, recomienda y apoya a su sucesor en el proceso electoral interno de nuestro partido... En México, es ya sabido por todos —no es un secreto—,

inquietarse, el presidente le pregunta si no se habla también de López Mateos, y Olachea contesta: 'Está muy tierno, señor presidente'. Ruiz Cortines le dice que de todas maneras investigue si —como se dice— es protestante. Al ver que el elogio presidencial, no por disparatado menos encendido, caía en Morones Prieto, puesto que lo comparaba con el héroe máximo de toda la historia nacional, Olachea entendió que ése era el escogido. En una segunda entrevista, quiso informarle al presidente del resultado de la investigación sobre López Mateos, pero al pronunciar este nombre, el presidente lo interrumpió para decir: 'Ya no siga, general. ¡Ése es!'"

[11] Octavio Paz, *op. cit.*, p. 53.

[12] Stephen Spencer Goodspeed, *op. cit.*, p. 160.

[13] Daniel Cosío Villegas, *El sistema...*, *op. cit.*, pp. 60-61.

[14] Daniel Cosío Villegas, *La sucesión...*, *op. cit.*, pp. 10, 15-17.

[15] *Excelsior*, 14 de mayo de 1975.

que el presidente de la república orienta, encamina a las fuerzas organizadas de su partido en la última etapa para elegir al candidato presidencial... En México ha sido y es necesario para mantener la unidad y la trayectoria revolucionaria del país —base de nuestro desarrollo con justicia social—, que el presidente de la república concentre todo el poder político desde el momento en que rinde su protesta hasta el último minuto de su mandato, con las facultades y limitaciones que en lo jurídico y en lo ideológico le impone la constitución; y con su autoridad moral y política, escoge, recomienda y apoya a su sucesor en el proceso electoral interno de nuestro partido." [16]

Así, es claro que el presidente saliente escoge a su sucesor, y tiene para ello un margen de libertad muy amplio; quizá su única limitación sea que el "escogido" no vaya a ser fuertemente rechazado por amplios sectores del país, lo que en realidad es difícil, o que, como se ha expresado; cometa un "disparate garrafal".[17] Por tanto, su discrecionalidad es casi absoluta.

Pero una vez que el presidente ha tomado su decisión ésta es irreversible, incluso si a los pocos días se arrepiente de haberla tomado en ese sentido. Un periodista publicó un interesante reportaje que demuestra que Díaz Ordaz, en los primeros días de enero de 1970, pensó en dar marcha atrás en la precandidatura presidencial de Echeverría; empero, el día 5 de ese mes y año desistió de ese propósito, y Echeverría fue registrado como candidato del PRI. Y damos por ciertos esos datos porque no fueron desmentidos por Echeverría, y sólo pudieron ser proporcionados al periodista por el propio Díaz Ordaz o por el entonces presidente del PRI, Alfonso Martínez Domínguez.[18]

[16] *Excelsior*, 12 de septiembre de 1975.

[17] Daniel Cosío Villegas, *Compuerta*, en *Plural*, México, dic. 1975, p. 51.

[18] Joaquín López Dóriga, *El rompimiento*, en *Siempre!*, núm. 1262, México, 31 de agosto de 1977, pp. 14-15: "Terminó 1969 y el 1º de enero don Gustavo [Díaz Ordaz] llamó por la red a don Alfonso [Martínez Domínguez].

"—Acuartélese con su gente de confianza en la oficina. No salga, no se deje ver, no hable con nadie. Guárdese porque algo muy importante va a pasar.

"Alarmado —no sé qué le envidian a la vida de un político— siguió las instrucciones y se encerró en su oficina. La gente de don Alfonso comenzó a cavilar, no tenía otra cosa que hacer, hasta que se llegó a una conclusión: van a enfermar al candidato y poner a otro. Quedan aún cuatro días para el registro de candidatos que, de acuerdo con la ley electoral debe ser seis meses antes de las elecciones. Algo grave, muy grave se avecina... Esa posibilidad no salió de aquellas cuatro paredes. Don Gustavo había sido muy claro en sus instrucciones. Pero a medida que se acercaba el día 5, más seguros

La aseveración de que el presidente de la república escoge libremente a su sucesor, sin necesidad de consultar a nadie, se comprueba con la última sucesión que vivió el país: la candidatura de José López Portillo. Sobre esta última sucesión, Daniel Cosío Villegas, realiza una síntesis: "La forma como ha manejado la suya [la sucesión] el presidente Echeverría lo confirma y aun puede llegarse a decir que jamás un presidente del México revolucionario se ha permitido el lujo de alardear innecesariamente de que su poder carece de todo contrapeso. Primero, habla sin apremio alguno del problema de la sucesión presidencial; después comienza a hacer retratos hablados del sucesor ideal, que sugieren que se está pintando a sí mismo, de modo que por un momento se cree que busca la reelección; más tarde lanza siete nombres de aspirantes viables y pide que la opinión pública los 'analice', a sabiendas de que no hay, ni puede haber elementos de juicio que orienten a la opinión pública y ni siquiera a los 'militantes' políticos; vino en seguida la idea de que la selección debía posponerse a un plan de gobierno, que el partido discutiera y aprobara; al rato le sopla al gobernador de Nayarit la idea de que los suspirantes se enfrenten al plan, y al poco tiempo él mismo patrocina públicamente esa idea. Se lanza entonces a un prolongado viaje, que él mismo llama 'tricontinental', para demostrar que nadie se atreve a aprovecharse de la ausencia, antes bien, que los tapados y sus respectivos partidarios permanecen expectantes, aguardando su regreso con la esperanza de oír entonces la palabra consagratoria. En fin, tras de calificar con evidente y buscada exageración, que el plan es el mejor que México ha tenido en toda su historia, sin vacilación y sin escrúpulo alguno lo echa por la borda y lanza a don José sin decir agua va, igual a los rivales que él mismo le había creado, que a sus respectivos partidarios y dirigentes políticos, para no mencionar a la pobre opinión pública, a quien no le queda ya siquiera el recurso de sorprenderse, según dice Octavio Paz. A pesar de estos alardes, de estos auténticos desafíos, nadie ha dicho una palabra, no ya de desaprobación, pero ni siquiera de tibia inconformidad. Antes bien, han declarado que son disciplinados, que

estaban. El 5 de enero, una nueva llamada del presidente de la república al presidente del PRI.

—Vuelva usted a sus actividades normales, don Alfonso.

Ese mismo día, don Luis [Echeverría] era registrado candidato y la campaña seguía.

—¿Qué pasó del 1º al 5 de enero de 1970...?

—Qué fue lo que lo hizo dudar, primero ratificar, después, cambiar a don Gustavo...?

Eso nadie lo sabe. Ése es un capítulo secreto de la historia política pero, con el correr de los años, el ex embajador en Madrid se arrepentiría."

acatan la decisión que ellos atribuyen al partido y que era y es indudable que don José ha sido siempre second-best, o sea, aquellos 'malditos' de don Juan Tenorio."[19]

Y a pesar de la disciplina de los otros seis precandidatos y de los grupos que los apoyaban, Echeverría se dio todavía el lujo de insultarlos y denigrarlos como broche a todo este proceso, manifestando que: "Me parece de elemental lealtad y ética política y social, que así trabajemos. Pienso que así debe ser, porque el candidato de nuestro partido era el que menos compromisos políticos tenía; el que no había celebrado ningún compromiso secreto o discreto; el que se había dedicado, sin hacer política barata, a servirle al país con mayor intensidad. Seguramente por eso nuestro partido lo postuló."

Ahora bien, para entender este proceso de poder presidencial que culmina en 1975 con la candidatura de José López Portillo, es conveniente recordar algunos datos.

Dentro del partido predominante no siempre ha existido unanimidad. El general Cárdenas les pidió su renuncia, año y medio antes de las elecciones, a los tres principales aspirantes a sucederlo y que eran los generales Francisco J. Múgica, Manuel Ávila Camacho y Rafael Sánchez Tapia, quienes fungían como secretarios de comunicaciones y defensa y de comandante de la I zona militar respectivamente; y éstos se dedicaron a una campaña pública que difundieron los medios masivos de comunicación.

En este ambiente, lanzó su candidatura el general Juan Andreu Almazán, importante miembro del ejército, negándose a aceptar las reglas del partido predominante (el PRM, antecesor del PRI).

En la siguiente sucesión, la de 1946, los precandidatos fuertes fueron Miguel Alemán, secretario de gobernación, y Ezequiel Padilla, secretario de relaciones exteriores. Al ser claro que la nominación del PRM iba a favorecer al licenciado Alemán, Padilla decidió participar en la lucha electoral, creando el partido demócrata mexicano cuyo candidato fue él.

Para 1952, el candidato del PRI fue Ruiz Cortines, pero también se lanzó la candidatura del general Miguel Henríquez Guzmán que fue apoyada por varios de los cardenistas más distinguidos, por miembros de la familia Cárdenas[20] y aun, algunos opinan, por el propio

[19] Daniel Cosío Villegas, *La sucesión: desenlace y perspectivas*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 99-100. Para una posible explicación de algunos de los actos del presidente Echeverría respecto a la sucesión se puede consultar Jaime González Graf, *La perspectiva política en México. 1975*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1975, p. 23.

[20] Daniel Cosío Villegas, *La sucesión...*, op. cit., p. 120.

general Cárdenas. Al henriquismo se sumaron sectores y personajes oficiales.

Es claro que en el sector oficial, gobierno y partido, no existió unanimidad respecto a quién debía suceder al presidente, y estas grietas se hicieron públicas saliendo dos candidatos del propio gobierno; pero, además, los partidos de oposición presentaban candidatos y existía "lucha electoral".

Sin embargo, el hecho de que se conoce sin ninguna duda que el candidato del PRI será el presidente de la república, ha ido modificando todo el proceso: el PPS (partido popular socialista) y el PARM (partido auténtico de la revolución mexicana) lanzan como candidato a la presidencia de la república al mismo candidato postulado por el PRI. En esta forma, la contienda electoral se llevaba a cabo entre el candidato del PRI y del PAN (partido de acción nacional), que actualmente es el único partido de oposición. En las elecciones presidenciales de 1976, el PAN no postuló candidato a la presidencia.

Así, este proceso redunda en una función del presidente más allá de la normativa constitucional: es el gran elector de su sucesor, sin que nadie lo dude, pero es más, ni siquiera se le critica. Por el momento, todo hace suponer que se acepta esta prerrogativa del presidente de la república, sin que sea posible decir cuál será el desarrollo de esta función presidencial o hasta cuándo estas *reglas del juego* van a funcionar.

3. DESIGNACIÓN DE LOS GOBERNADORES

El presidente es quien decide en última instancia sobre la designación de los gobernadores. Braulio Maldonado, ex gobernador de Baja California, realizó el siguiente relato sobre su nombramiento y en general de los dirigentes: "Yo fui escogido y previamente designado por el presidente de la república, en ese entonces mi distinguido amigo don Adolfo Ruiz Cortines, y todos los funcionarios, grandes o pequeños, de nuestro país, han sido designados de la misma manera desde 1928 hasta el presente. Ésta es una verdad axiomática. . ." [21]

Ahora bien, una vez nombrados, el presidente tiene una serie de controles sobre los gobernadores, como son las ayudas económicas

[21] Roger D. Hansen, *op. cit.*, p. 147. Sobre cómo contempla un tratadista extranjero esta situación, véase L. Vincent Padgett, *op. cit.*, p. 151. Al respecto, véase Carlos Loret de Mola, *Confesiones de un gobernador*, México, Ed. Grijalbo, 1978, pp. 13 y 306.

y las obras a los insuficientes presupuestos locales, amén de controles de carácter político; empero, algunos gobernadores se han insubordinado.

Alberto Trueba Urbina, ex gobernador de Campeche (1955-1961) manifestó: "Yo goberné contra la voluntad del presidente. Y me negué a entregar el poder a mi sucesor porque me lo impuso la federación. Es decir, no me supieron dar la consigna y en política hay que saber dar la consigna." [22]

En el estado federal venezolano, el presidente nombra, por disposición constitucional, a los gobernadores, y éstos, de acuerdo con la propia ley fundamental, están obligados a cumplir las órdenes y resoluciones que reciban del presidente de la república.[23] Es decir, en Venezuela es constitucional el régimen que se emplea en México, donde deriva del sistema político y del papel que en él desempeña el ejecutivo federal.[24]

4. REMOCIÓN DE LOS GOBERNADORES

El presidente remueve a los gobernadores que le molestan o que por algún motivo no desea que continúen en el cargo. Los medios que se utilizan son desde insinuar la presentación de la renuncia —como el caso del gobernador de Sonora Armando Briebich en 1975— hasta la declaración de desaparición de poderes en la entidad federativa.

De acuerdo con la fracción v del artículo 76 constitucional, el senado está facultado para declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que ha llegado el momento de nombrar un gobernador constitucional. El problema es saber cuándo han desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado. La ley fundamental dispone que una ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y la que se encuentra en la fracción vi del propio artículo 76. Sin embargo, esa ley se publicó hasta el 29 de diciembre de 1978, y el propio poder legislativo manifestó en 1970 que éste es un problema político más que de carácter jurídico, y con cinismo concluyó que "no puede preverse la multitud de variedad de casos en que por razones políticas deba declararse la desaparición de poderes de un Estado".[25]

[22] *Excelsior*, 6 de marzo de 1976.
[23] Véase Jorge Carpizo, *Federalismo en Latinoamérica, op. cit.*, p. 59.
[24] Véase Manuel Moreno Sánchez, *op. cit.*, pp. 160-163, la parte que intituló: "El arte de hacer gobernadores."
[25] Jorge Carpizo, *Sistema federal mexicano, op. cit.* p. 509 *ss.*

Así, el senado ha tenido manos libres para realizar dicha declaración de desaparición de poderes, y generalmente quien la solicitó fue el secretario de gobernación. A veces, esas declaraciones han sido hechas en bloque, como en las situaciones que se presentaron para remover a los gobernadores carrancistas y a los que apoyaron a De la Huerta.[26]

Las dos últimas declaraciones de desaparición de poderes ocurrieron en 1975, y tuvieron todos los visos de una confrontación política entre el poder ejecutivo federal y los locales: el 31 de enero se decretó respecto al estado de Guerrero, y el 29 de abril respecto al estado de Hidalgo. En este último caso, el dictamen en cuestión asentó que en Hidalgo existía "un sistema autocrático de gobierno, en que se desconocen y atropellan las garantías individuales constitucionales de los ciudadanos, cuya existencia transcurre, consecuentemente, bajo la amenaza y el terror".[27]

Con la mencionada ley reglamentaria de diciembre de 1978, parece ser que existe la intención de que este estado de cosas cambie. Así, el artículo tercero no señala al presidente de la república entre quienes pueden solicitar al senado que realice esa "declaración"; empero, hay que esperar a ver cómo se aplica la ley reglamentaria en la realidad para poder dar un juicio, ya que el presidente le podrá pedir a senadores y diputados que presenten la petición respectiva al senado para la operación del dispositivo de la fracción v del artículo 76 constitucional.

[26] Al respecto, se encuentran datos muy interesantes en Robert E. Scott, *op. cit.*, pp. 273-277.

[27] Sobre esas dos últimas "desapariciones de poderes", véase Juan Miguel de Mora, *op. cit.*, pp. 89-93.

XVII. EL ASPECTO PERSONAL EN LA PRESIDENCIA Y LOS PODERES POLÍTICOS DEL PRESIDENTE ENTRANTE

1. FUNCIONES CEREMONIALES DEL PRESIDENTE

El presidente es el líder del país, tanto constitucional como políticamente; es quien decide en última instancia la acción del gobierno y encauza la actividad del congreso federal, de los gobernadores, del partido predominante, de los municipios, del sector paraestatal e incluso de la iniciativa privada y de las principales organizaciones obreras y campesinas.

Las facultades del presidente son muy amplias, tal y como lo hemos examinado, y en su papel de líder debe dirigir una organización inmensa y complicada, conciliar intereses aun opuestos y tener el talento y la visión para saber con exactitud por dónde desea guiar a la nación. El presidente debe tener la habilidad de la persuasión y de la negociación, según el caso, y la virtud de poder lograr que la gente lo apoye; debe saber conocer a las personas para rodearse de buenos colaboradores a quienes debe inspirar una mística, y llegado el caso, los deberá despedir. Así, en una palabra, el presidente necesariamente debe estar esculpido en el mármol del líder.[1]

Junto a todo ese universo de poderes, facultades y atribuciones, el presidente cumple una serie de funciones ceremoniales que son fatigantes[2] y que tienen su importancia; todos quieren que el presidente esté presente en sus eventos: por razones políticas, o porque su simple presencia los convierte en importantes o les da relieve.

El presidente inaugura congresos, simposios, coloquios y obras públicas; asiste a desayunos, comidas y cenas con el ejército, líderes de los sectores obrero y campesino, de la iniciativa privada, de las organizaciones importantes; realiza giras por el interior del país; asiste a juntas importantes de organismos y empresas del sector paraestatal; recibe las credenciales de los embajadores; recibe y agasaja a los jefes de estado extranjeros; entrega premios artísticos, científicos, literarios; recibe las felicitaciones de año nuevo de los principales

[1] Véase *Time* del 15 de diciembre de 1975, p. 25.

[2] Harold J. Laski, *The American presidency. An interpretation,* Nueva York, Harper and Brothers Publishers, 1940, pp. 26-27; y James MacGregor Burns, *op. cit.,* pp. 393-394.

funcionarios del sector público y privado, incluyendo los jueces de los principales tribunales federales y del distrito federal; preside los desfiles mayores; asiste a las inhumaciones en la rotonda de los hombres ilustres; preside las principales ceremonias conmemorativas de eventos nacionales o en honor de los héroes; "da" el grito la noche del 15 de septiembre; recibe a los niños de mejor promedio del país; concurre a ciertos actos del colegio nacional. En fin, tiene sobre sus espaldas una fuerte carga de tareas ceremoniales; en muchos de esos eventos pronuncia discursos o los periodistas le piden declaraciones, para hacer las cuales necesita tener cuidado, ya que lo que diga tiene trascendencia nacional y repercusiones de carácter político, económico y social.

En esta forma, el tiempo del presidente está lleno de actividades; necesita establecer prioridades y entre ellas destacan: tratar los problemas que necesitan resolución inmediata; concebir las reglas generales de su programa de gobierno o ir ajustando éste de acuerdo con las circunstancias; tomar decisiones y conceder audiencias. Cada día el presidente tiene que hacer cosas de índole diversa: la cita que no puede posponer, los documentos que sólo él puede firmar, la ceremonia a que se comprometió a asistir; todos estos actos devoran parte considerable de su tiempo, en detrimento de sus actividades en la alta política.[3]

Es más, no siempre el presidente puede disponer del tiempo necesario ni jerarquizar sus actividades como sería su preferencia o gusto personal.

2. LA INFLUENCIA DEL CARGO EN EL PRESIDENTE Y VICEVERSA

Es indudable que el cargo de presidente influye en el hombre que lo desempeña: tantas facultades y tanto poder; el mando sobre hombres inteligentes; la visión de que está, durante su período, determinando la historia de México; tantas alabanzas e incienso de casi todos los sectores, y, además, los actos de la corte que lo rodea, y sin descanso lo está alabando y diciéndole lo excepcional que es y lo maravillosamente bien que lo está haciendo.

El cargo presidencial ha hecho que varios presidentes hayan crecido en él,[4] y que hombres más o menos grises, hayan realizado sus difíciles funciones bien y con decoro; tal es el caso de Emilio Portes

[3] Richard E. Neustadt, *El poder presidencial. La dirección de un gobierno*, México, Limusa-Wiley, 1966, pp. 221-222.
[4] Harold J. Laski, *op. cit.*, pp. 40-41.

Gil y de Adolfo Ruiz Cortines. Un estudio interesante sería el que llevara a poder determinar qué podíamos esperar de un candidato presidencial, considerando su carrera y el modo como se ha comportado durante los años presidenciales: habría muchas sorpresas; una de las últimas fue que un hombre callado y reservado, como Luis Echeverría, resultó ser uno de nuestros presidentes más locuaces de este siglo; declaró sobre todos los tópicos y materias, produciendo con ello efectos políticos negativos.

Un aspecto externo del cargo es el tratamiento de "señor presidente" que se le da a su titular, tratamiento que se pronuncia con respeto y en muchos casos también con servilismo. Incluso amigos cercanos del presidente, cambian el habitual "tú" por el "usted", y es que todo se modifica respecto a quien ocupa la presidencia.

Ahora bien, si el cargo tiene influencia en el presidente, éste tiene influjo sobre el cargo durante los años que lo desempeña. Tal es en Norteamérica el sentido de expresiones como que la presidencia es, con mucho, lo que quiere quien la ejecuta, teniendo en cuenta los problemas y la época,[5] y que la presidencia aún depende en gran parte de quién es el presidente.[6]

Con mayor razón, este aspecto se acentúa en países como los latinoamericanos, donde existe una tradición de poder personal, y donde generalmente los hombres predominan sobre las ideas y las instituciones.[7]

En México la presidencia se ha institucionalizado,[8] lo que ha permitido que aun hombres débiles o que eran vistos como tales sean presidentes fuertes, y que a pesar del cúmulo de poder que reúnen, al término del período, este poder pase a manos del que les sucede. Pero, aunque la presidencia se ha institucionalizado, la fuerza del presidente hace que dicha institución adquiera los tonos y matices que le impone la persona del presidente, su peculiar estilo de gobernar y su manera de contemplar la existencia y el poder. Así, recordemos lo que ya hemos asentado sobre la correlación que se encuentra entre el modo de ser del presidente y el número de huelgas y huelguistas.

Daniel Cosío Villegas escribió un ensayo que intituló *El estilo*

[5] Herman Finer, *op. cit.,* p. 814.

[6] Edward S. Corwin, *op. cit.,* p. 332.

[7] Jorge Xifra Heras, *Curso de derecho constitucional,* Barcelona, Ed. Bosch, 1962, t. II, pp. 322-323. Véase Servicio Español del Profesorado de Enseñanza Superior, *op. cit.,* pp. 191-192; y Jacques Lambert, *op. cit.*, pp. 297-298.

[8] Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México,* México, Ed. Era, 1972, p. 57. En sentido contrario, consúltese Edmundo González Llaca, *El presidencialismo o la personalización del poder,* en *Deslinde,* núm. 69, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, pp. 5-6.

personal de gobernar, donde aseveró que el temperamento, el carácter, las simpatías y las diferencias, la educación y la experiencia personales, influyen claramente en la vida pública del presidente y en sus actos de gobierno. Esto sucede en cualquier nación, pero se acentúa más en países como México, donde el presidente puede obrar tranquilamente de modo muy personal e incluso caprichoso; y concluyó que nuestro sistema propicia un estilo personal de gobierno.[9] En parte tiene razón Cosío Villegas, pero hay que comentar que dicho estilo personal, que opera dentro de un amplio margen de libertad, se encuentra con las limitaciones a que se enfrenta el presidente mexicano, y a las cuales nos vamos a referir en el siguiente capítulo.

3. EL PODER DE PERSUASIÓN

El presidente mexicano da órdenes y éstas se cumplen, e infeliz el funcionario que no las obedezca tal y como el presidente quiere; pero hay sectores importantes, el de las organizaciones obreras, agrarias y el de la iniciativa privada, donde el poder del presidente radica en buena parte en su poder de persuasión, de convencimiento y de negociación, que es fuerte y radica en su prestigio y en el temor que inspira el hecho de no acceder a sus deseos, por las medidas que pueda tomar dentro del ámbito de sus poderes constitucionales y extraconstitucionales.[10]

El presidente tiene también en sus manos la posibilidad de dirigirse directamente al pueblo a través de la radio o la televisión, y decidir sobre qué va a hablar y por cuánto tiempo.[11] Éste es un recurso político importante que para ser efectivo debe ser utilizado en el tiempo preciso y con la frecuencia adecuada;[12] en tales ocasiones, el líder del país se dirige al pueblo y su voz es escuchada en los hogares: su mensaje político capta la atención nacional.

[9] Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar,* México, Joaquín Mortiz, 1974, pp. 8-9 y 12.
[10] Véase Richard E. Neustadt, *op. cit.,* pp. 27-29, 56, 60 y 252.
[11] Joseph LaPalombara, *op. cit.,* p. 224.
[12] Theodore C. Sorensen, *Decision-making...,* *op. cit.,* p. 47.

4. LOS PODERES POLÍTICOS DEL PRESIDENTE ENTRANTE

¿Cómo es posible que un hombre tan poderoso como el presidente, al dejar el cargo se quede sin poder? O si conserva algún poder, debemos preguntarnos ¿por cuánto tiempo?

Cosío Villegas opinó que el día en que el presidente toma posesión del puesto, ya se encuentra en pleno uso de sus muy grandes atribuciones,[13] aunque posteriormente afirmó que el corte total entre el presidente entrante y el saliente se produce dentro de los dos o tres primeros meses del período de aquél.[14]

Sobre el corte total entre el presidente saliente y el entrante no se pueden hacer generalizaciones, porque depende de las circunstancias y del carácter del presidente que va a salir y del que va a tomar posesión del cargo. Así, en el último año de su gobierno, Cárdenas incrementó su poder político ante la amenaza de que el general Almazán se insurreccionara, y para resistir las presiones de Estados Unidos a fin de que se lograra un acuerdo con las compañías petroleras expropiadas; dado que sólo el presidente podía hacer frente a esas situaciones, Cárdenas llegó al fin de su período con todo el poder en sus manos. En el caso de Díaz Ordaz la situación fue diferente, pues Echeverría lo comenzó a atacar desde la campaña presidencial, y Díaz Ordaz fue cediendo ciertos poderes como los involucrados en la sustitución de los secretarios de hacienda y agricultura por los que ocuparían esos cargos bajo la presidencia de Echeverría. Idéntica situación aconteció con Emilio O. Rabasa que fue designado embajador en Washington y con Rodolfo Echeverría nombrado en el banco cinematográfico.

López Mateos fue dejando los hilos del poder a Díaz Ordaz, y con ese objeto se abstuvo de opinar en la integración de las dos cámaras legislativas federales;[15] en cambio, Echeverría adelantó las elecciones internas del PRI para seleccionar candidatos a diputados y senadores con el objeto de que la decisión fuera predominantemente la suya, ya que López Portillo apenas empezaba a tener relaciones con los grupos políticos locales; por eso se afirmó que en el momento del cambio de poderes, Echeverría tendría algo así como el setenta por ciento del poder y López Portillo el treinta.[16]

Alfonso Corona del Rosal, ex presidente del PRI y ex regente de

[13] Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano, op. cit.*, p. 52.
[14] Daniel Cosío Villegas, *La sucesión: desenlace y perspectivas, op. cit.*, p. 114.
[15] *Excelsior,* 22 de agosto de 1977.
[16] Daniel Cosío Villegas, *Donde no estamos hoy,* en *Plural,* julio de 1976, p. 27.

la ciudad de México, declaró que el presidente no ejerce el poder ni un día más después de su período,[17] y Manuel Moreno Sánchez escribió que el presidente, al dejar la presidencia, regresa a ser un indefenso y corriente ciudadano, cuya debilidad política contrasta con el inmenso poderío que tuvo.[18]

Sin embargo, el presidente saliente conserva alguna influencia, y esto depende, como lo hemos afirmado, de las circunstancias y de su personalidad. Examinemos sólo una situación, la de los secretarios de estado: el gabinete del presidente conserva a personas cercanas e identificadas con el presidente saliente, y el entrante, apenas puede se deshace de ellos, incluso a través de métodos sui géneris o violentos. Así aconteció, como ya lo hemos asentado, con Uruchurtu en tiempos de Díaz Ordaz, con Martínez Domínguez en tiempos de Echeverría y con Muñoz Ledo en tiempos de López Portillo. Es claro que alguna influencia, aunque leve, tiene el presidente saliente en la formación del nuevo gabinete.

Ahora bien, ¿cómo es posible que casi de la noche a la mañana, el hombre políticamente más poderoso se convierta casi en sólo un ciudadano más? La respuesta puede estar en que la presidencia se ha institucionalizado, y los verdaderos instrumentos del poder en México responden al cargo del presidente y no a la persona; entre los más importantes de éstos podemos mencionar: el apoyo de los principales sindicatos y agrupaciones campesinas y populares; el apoyo del partido predominante, y el apoyo del ejército. Además, es importante la actitud de los presidentes salientes "que sabiendo que no conviene, o que es imposible seguir mandando, renuncian de motu proprio a intentarlo, y dejan en paz al sucesor".[19]

Bien sabido es que esta ruptura entre el presidente entrante y el saliente nace en la política mexicana de este siglo a partir de abril de 1936, cuando Cárdenas expulsa a Calles del país.

Obregón, al dejar la presidencia, siguió ejerciendo influencia a grado tal que logró la reforma constitucional que le abría de nueva cuenta las puertas del cargo. Calles ejerció de 1929 a 1935 lo que se ha denominado maximato, ya que tuvo fuerte ascendiente sobre tres presidentes[20] y al principio también sobre Cárdenas.

Al terminar Cárdenas su período, se retiró de la vida pública y

[17] *Excelsior*, 22 de agosto de 1977.
[18] Manuel Moreno Sánchez, *op. cit.*, p. 44.
[19] Daniel Cosío Villegas, *La sucesión: desenlace y perspectivas*, *op. cit.*, p. 115.
[20] Aunque a esos tres presidentes no es correcto llamarlos peleles. Como ejemplo recordemos que el general Rodríguez indicó a sus secretarios de estado, a través de una circular, que no sostuvieran acuerdos con el general Calles. Alberto J. Pani fue cesado por desobedecer dicha orden.

dejó al presidente entrante plena libertad en sus decisiones; en su diario escribió: "Al concluir mi período de gobierno el 30 de noviembre próximo, me aislaré de toda actividad política, retirándome por el tiempo que sea necesario a la isla de Cozumel, Q. R. En el gobierno una sola fuerza política debe sobresalir: la del presidente de la república, que debe ser el único representante de los sentimientos democráticos del pueblo." [21]

Cárdenas, con esta actitud, ayudó en forma primordial a la institucionalización de la presidencia, a su prestigio y fortalecimiento. Después de Cárdenas ningún presidente ha querido o podido ocupar una posición parecida a la de Calles de 1929 a 1935, ya que el poder no se comparte y el sistema político mexicano exige que todas las facultades y atribuciones las ejerza sólo y únicamente el presidente, sin la posibilidad de maximatos. Encima del presidente, nada ni nadie. Es la cúspide de la pirámide política y administrativa. Es, en el pleno sentido de la expresión, el "señor presidente", el dispensador de favores, aquel de quien depende en gran parte el destino de México durante seis años.

Únicamente por ser un hecho reciente, nos vamos a referir a algunos datos sobre los primeros meses del gobierno de López Portillo, y de los rumores en el sentido de que el ex presidente Echeverría continuaba ejerciendo parte del poder presidencial, ya que varios de sus más destacados colaboradores continuaron ocupando cargos importantes en el gobierno de López Portillo, y porque se asoció al ex presidente con varios conflictos que ocurrieron en 1977.

En enero de 1976, un periodista le preguntó a Echeverría cuáles eran sus planes al término del sexenio. Echeverría contestó que se retiraría de la vida política, como es necesario que lo haga el presidente de la república en México; que el período de gobierno es preciso y "no podemos prolongarlo ni un día y menos tratar de eternizarnos como está ahora ocurriendo en muchas partes. Pienso retirarme a la vida privada." [22]

El rumor de que el ex presidente Echeverría conservaba fuerte influencia en el gobierno, cobró bríos ante la renuncia de Díaz Ordaz como embajador en España, ya que el corrillo la atribuyó a presiones de Echeverría, y el propio PAN así lo declaró. El mundo oficial manifestó enfáticamente que el único que gobernaba era López Portillo, y que ningún ex presidente manejaba alguna facción política. En este sentido se expresaron Jorge de la Vega Domínguez, gobernador de Chiapas y Juan Sabines, secretario general del PRI.[23]

[21] Lázaro Cárdenas, *op. cit.*, p. 440.
[22] *Excelsior,* 3 de enero de 1976.
[23] *Excelsior,* 15 de agosto de 1977.

Manuel Moreno Sánchez precisó que no existía ningún maximato, que lo que acontecía era que los ex presidentes se estaban peleando: "Ni el licenciado Gustavo Díaz Ordaz ni el licenciado Luis Echeverría Álvarez tienen la fuerza suficiente, como la tuvo el general Calles cuando se le llamó jefe máximo de la revolución, para imponer sus decisiones personales sobre el presidente José López Portillo."[24]

Rafael Hernández Ochoa, gobernador de Veracruz y cercano colaborador de Echeverría, dijo que era inadmisible que los ex presidentes quisieran seguir haciendo política en forma institucional.[25]

Alfonso Corona del Rosal manifestó: "Nuestro presidente tiene en sus manos todos los resortes del poder y no hay las circunstancias históricas y de hecho que hubo cuando el general Calles llegó a ser jefe máximo de la revolución. Y que me perdonen los ex presidentes, pero ninguno de ellos tiene la personalidad que tuvo el señor general Calles."[26]

El PRI, a través de sus tres sectores, enfáticamente declaró que en el país no existían maximatos políticos dirigidos por los ex presidentes Díaz Ordaz y Echeverría.[27]

Sin embargo, el rumor del maximato de Echeverría fue de tal índole, que el presidente López Portillo en su primer informe de gobierno declaró que el poder ejecutivo no se comparte, y con desprecio se refirió a "los pontificales politólogos de banqueta y café, especialistas en maquiavélicas embajadas y minimaximatos...", manifestando que la época de los caudillos había terminado hacía más de cuatro décadas en México, y que el país se había convertido en nación de instituciones, siendo una de éstas la presidencia de la república.

Podemos concluir que los ex presidentes en México no conservan poder político; que a partir de Cárdenas, el presidente ha concentrado todo el poder político, y que no se ha repetido ningún maximato parecido al que Calles ejerció de 1929 a 1936.

Varios ex presidentes han ocupado secretarías de estado o cargos equivalentes, tal fue el caso de Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil y Lázaro Cárdenas. El presidente López Mateos designó a cada uno de los ex presidentes que entonces vivían, para desempeñar un cargo de responsabilidad o como su consejero,[28] y cada presidente los ha ratificado en dichos cargos. De ellos actualmente sólo dos

[24] *Excelsior,* 17 de agosto de 1977.
[25] *Excelsior,* 21 de agosto de 1977.
[26] *Excelsior,* 22 de agosto de 1977.
[27] *Últimas Noticias,* de *Excelsior,* segunda edición, 15 de agosto de 1977.
[28] Bertha Lerner de Sheinbaum y Susana Ralsky de Cimet, *op. cit.,* p. 355.

viven, y colaboran con el gobierno: Portes Gil como presidente del comité técnico y consultivo de la comisión nacional bancaria y de seguros, y Miguel Alemán como presidente del consejo nacional de turismo. En el actual sexenio, Díaz Ordaz aceptó ser embajador ante España y Luis Echeverría, embajador ante los países del tercer mundo para realizar estudios específicos, y posteriormente ante la UNESCO y Australia.

XVIII. LAS LIMITACIONES AL PODER DEL PRESIDENTE

1. EL JUICIO POLÍTICO DE RESPONSABILIDAD

Hemos examinado las principales facultades que el presidente tiene en México, tanto las que le otorga la constitución, como las que le conceden la ley y el sistema político. Nuestro análisis de qué es el régimen presidencial mexicano está llegando a su fin. Hemos revisado qué puede el presidente hacer y cómo lo puede hacer. Tócanos ahora ver los límites que tiene.

Hay que asentar que la constitución, si bien estructuró un poder ejecutivo fuerte, de ninguna manera lo deseó ilimitado ni por encima de la ley; por tanto, el presidente es responsable de ciertos actos ante el congreso. Además, existen en la propia ley fundamental una serie de facultades que pueden ser usadas como controles entre los poderes legislativo y ejecutivo, con el ánimo de lograr un equilibrio entre ellos; casi todas estas atribuciones las hemos ya examinado, pero ahora hay que traerlas de nuevo a consideración para que quede claro que la constitución sí persigue un cierto equilibrio entre los poderes políticos en México.

Amén de lo expresado, el presidente mexicano se encuentra en la realidad, además del aspecto jurídico, con algunos límites, mismos que necesariamente tendrá que tomar en consideración.

Veamos primero la responsabilidad del presidente. El juicio de responsabilidad nació en Inglaterra en 1386 como un medio a través del cual se podía juzgar a los consejeros del rey, ya que éste era completamente irresponsable.

La parte final del artículo 108 constitucional mexicano señala que el presidente de la república, durante el desempeño del cargo, sólo podrá ser acusado por *traición a la patria y delitos graves del orden común*. Se ha opinado que esta situación excepcional de que goza, se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del congreso, el que podría destituirlo del cargo incluso por una falta leve si no existiera esta protección.[1]

La constitución de 1857, además de las dos causas que indica la de 1917, señaló como responsabilidad del presidente la violación expresa de la constitución y los ataques a la libertad electoral.

[1] Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional...*, *op. cit.*, pp. 565-566.

El proyecto de constitución de Carranza suprimió esas otras dos causas que sí se encontraban en la carta magna de 1857, y no sabemos qué perseguía Carranza al hacerlo, porque a esta reforma no se refirió en su discurso inaugural del congreso constituyente que realmente es la exposición de motivos de su proyecto de reformas a la constitución. La segunda comisión de constitución aceptó la idea de Carranza, y en su dictamen únicamente dijo que: "La estabilidad del poder ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el período de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común." [2]

El artículo 108 fue debatido en el constituyente, pero sólo respecto a la supresión consistente en no considerar al presidente responsable de las violaciones a la constitución. Céspedes y Pintado Sánchez pidieron que ya que se habían dado facultades muy numerosas al ejecutivo frente a los otros poderes, era necesario hacerlo responsable de las violaciones a la ley fundamental, porque todos estamos obligados a respetarla. Defendieron dicha supresión Jara, con una intervención irrelevante, y Lizardi y Ugarte cuyos principales argumentos consistieron en que se daría lugar a la intromisión de los otros poderes en el ámbito del poder ejecutivo, con lo que se rompería el régimen de equilibrio entre los poderes y, además, adujeron que el presidente, para realizar un acto anticonstitucional, se encuentra con la barrera del secretario de estado que debe refrendarlo y por el cual es responsable, así que el secretario de estado se negará a refrendar el acto anticonstitucional o responderá por él.[3]

El artículo 108 fue aprobado por 101 votos a favor y 51 en contra. Queda claro que desde el congreso constituyente han existido dos corrientes respecto al artículo 108, lo que se refleja en la interpretación que debe darse a la frase *traición a la patria y delitos graves del orden común,* interpretación en la cual el congreso es instancia de última decisión, y como no se ha presentado la ocasión de que la interprete, no hay criterio definido en el país.

Para Tena Ramírez dicha frase es ambigua y peligrosa, porque con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del congreso en contra del presidente: "En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe en la ley actual), queda a discreción de las cámaras calificar en

[2] *Diario de los debates del congreso constituyente, 1916-1917, op. cit.,* t. II, pp. 584-585.

[3] *Ibid.,* pp. 756-759.

cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas la suerte del jefe del estado. El peligro se atenúa si por mandamiento constitucional es en la ley donde debe constar la clasificación respectiva, tal como lo propuso la reforma de 47 con la fórmula 'delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley'. Pero aun con esta modificación, que tendrá la ventaja de juzgar el caso conforme a una norma conocida y anterior, hay la posibilidad de que el congreso trate de sojuzgar al presidente mediante la expedición de una ley de tendenciosa severidad. Parece aconsejable, por todo ello, reanudar la tradición interrumpida en 57, especificando concretamente en la constitución los delitos por los que puede ser acusado el presidente de la república durante el tiempo de su encargo." [4]

Burgoa afirma, y estamos de acuerdo con él, que es el senado quien interpreta la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza al presidente, pero por el principio de tipicidad, establecido en el artículo 14, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley.[5]

En Estados Unidos de América el presidente es responsable por delitos graves y faltas, y se ha afirmado que en esa redacción los constituyentes entendieron que se incluían actos de gran daño a la comunidad o grandes faltas contra el interés público,[6] y que esa frase encuentra su antecedente en la ley inglesa en la cual ella configuraba una categoría de delitos políticos contra el estado.[7]

En México, en 1947, el presidente envió una iniciativa de reforma constitucional para ampliar la responsabilidad del propio presidente "por golpes de estado contra el legítimo funcionamiento de los poderes legislativo y judicial de la federación", y se completaba esta reforma exigiéndose que el fallo condenatorio fuera aprobado por las dos terceras partes del total de los senadores.[8]

Goodspeed opina que los delitos graves a que se refiere el artículo 108, en relación con los delitos graves aplicables a otros funcionarios, pueden ser: a] ataques a las instituciones democráticas, b] ataques a la forma de gobierno republicana, representativa y federal, c] li-

[4] Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional...*, *op. cit.*, p. 566.

[5] Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional*, *op. cit.*, p. 638.

[6] *Time* del 28 de mayo de 1973, p. 32.

[7] *Time* del 5 de noviembre de 1973, p. 35. En 1974, la barra de abogados de la ciudad de Nueva York determinó en un estudio que actos que minan la integridad del gobierno son causas de responsabilidad del presidente, sin importar si están previstos en la ley penal: véase *Time* del 25 de febrero de 1974, p. 20; y véase también Senate, *op. cit.*, pp. 557-558.

[8] Véase Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales...*, *op. cit.*, pp. 32-33.

mitación de la libertad de sufragio, d] violación de las garantías individuales y e] omisión en el cumplimiento de los deberes del cargo, si ello coloca en grave peligro al país.[9]

Ahora bien, ¿a dónde nos lleva la revisión teórica realizada? A una determinada interpretación de la frase "por traición a la patria y delitos graves del orden común".

La responsabilidad del presidente exigida a través de un juicio implica fundamentalmente un problema político: un enfrentamiento total y frontal entre los poderes ejecutivo y legislativo, teniendo este último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se le exige responsabilidad al presidente; por tanto, el *quid* del juicio de responsabilidad del presidente se encuentra en si se reúnen en la cámara de diputados los votos para acusarlo, y si se reúnen en el senado los votos para destituirlo.

Este enfrentamiento no se ha dado en la historia constitucional mexicana, y en la norteamericana sólo en una ocasión,[10] sin que se haya podido destituir al presidente. Lo anterior confirma la tesis de que el juicio político al presidente es un recurso extraordinario, de suma gravedad, y que se debe utilizar sólo en casos muy delicados y cuando no queda otro remedio para salvar la vigencia de la constitución y del sistema de gobierno que ésta estructura.

Por tanto, no se puede interpretar restrictivamente la frase en cuestión, porque si no, ¿qué se podría hacer jurídicamente ante un presidente que aboliera el sistema republicano y decidiera reelegirse, que suprimiera al poder legislativo o judicial, el sistema federal o las garantías constitucionales? Contestar que nada se puede hacer, equivaldría a manifestar que la constitución es, como ya hemos dicho, una serie de declaraciones sin vigencia, o vigentes conforme a la voluntad presidencial; esto no es posible en un sistema constitucional: la norma constitucional establece la sanción correspondiente en caso de ser violada. La constitución prevé los procedimientos para su propia defensa.

En consecuencia, la frase en cuestión hay que interpretarla en el sentido de que el presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple sus obligaciones

[9] Stephen Spencer Goodspeed, *op. cit.*, p. 164.

[10] En 1843 fracasó el primer intento para seguirle un juicio de responsabilidad política al presidente norteamericano, que entonces era Tyler: véase Louis C. James, *op. cit.*, p. 247. Al único presidente norteamericano que se le ha seguido un juicio político fue a Andrew Johnson en 1868 y se salvó por un solo voto: véase Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 21; y André Hauriou, *op. cit.*, p. 466. Nixon renunció a la presidencia antes de que se votara en la cámara de representantes si procedía presentar acusación en su contra ante la cámara de senadores.

constitucionales y este incumplimiento quiebra el sistema de gobierno. Desde luego que dicha ruptura y tal incumplimiento tienen que ser muy graves, y de seguro el congreso no se atreverá a iniciar un juicio de responsabilidad si no han causado conmoción nacional y si no se siente respaldado por la opinión pública. Exigir responsabilidad a un presidente es algo serio, con lo que no se puede jugar, pero si no queda otro remedio para preservar el sistema constitucional y legal del país, hay que hacerlo.

La ley secundaria debería especificar con mayor detalle los delitos que comprende la frase por *traición a la patria y delitos graves del orden común,* pero ante la duda el congreso se verá obligado, porque no queda otra salida, a determinar cuándo el presidente ha roto el orden constitucional o dejado de cumplir sus obligaciones constitucionales.

Somos conscientes de que esta tesis puede ser controvertida; pero en nuestra opinión no hay otra si queremos que la constitución funcione y que los principios que, entre otros, conforman el sistema de gobierno, la división de poderes, el régimen federal y el sistema representativo, no sean simples quimeras.

Los preceptos constitucionales se hicieron para que se cumplan; para proteger un estilo de vida libre y digna, y no es posible pensar que todos los habitantes del país, todas las autoridades y funcionarios, deben acatar la constitución, con la excepción de la autoridad más importante que es quien más la puede violar y lesionar. Esto no es posible, el presidente de la república no está por encima de la constitución; él también tiene que cumplirla, y si no lo hace, la ley fundamental contiene el mecanismo de su propia protección.

Así, sólo hay dos interpretaciones a la frase en estudio: una restrictiva o gramatical, cuyo resultado es colocar al presidente por encima de la constitución, y una amplia en donde caben las violaciones graves a la constitución y al incumplimiento de las obligaciones presidenciales. Esta última posibilidad es la que está acorde con el pensamiento constitucional de que nadie se encuentra por encima de la ley y, reiteramos, aunque un juicio de responsabilidad del presidente entraña un problema político, es muy deseable que la ley precise los supuestos generales a que nos hemos referido para evitar posibles abusos del poder legislativo.

Creemos que ahora queda clara la aseveración que hicimos en capítulo anterior, en el sentido de que es causa de responsabilidad del presidente su negativa a publicar una ley elaborada de acuerdo con los procedimientos que indica la propia constitución.

El procedimiento para exigirle responsabilidad al presidente es el siguiente: conoce el senado erigido en gran jurado, pero para ello

es necesario que se presente una acusación de la cámara de diputados; como la constitución no exige quórum especial para esta acusación, se sigue la regla general de votación de la mayoría de los diputados presentes. El artículo 111 indica que el senado oirá al presidente y podrá practicar todas las diligencias que estime convenientes, y si por una mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, declara culpable al presidente éste será destituido de su cargo e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley. Si el hecho o los hechos por los cuales se exigió responsabilidad al presidente, tienen otra pena señalada en la ley, el ex presidente quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y, en su caso, lo castiguen.

El presidente sólo puede ser acusado por delitos cometidos durante el desempeño de su cargo y no por otros anteriores, ya que lo que se persigue es remover al que ha abusado de sus facultades precisamente en el ejercicio de su función.

Si la cámara de diputados piensa ejercer su facultad de acusación, podrá allegarse todas las pruebas que juzgue necesarias, y con tal objeto podrá solicitar al presidente o a sus colaboradores cualquier documento, ya sea público o privado, y realizar las inspecciones que considere convenientes.[11]

El artículo 113 señala que: "La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después."

El artículo 111, en su párrafo cuarto, concede acción popular para denunciar ante la cámara de diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación, y desde luego, en esta redacción, se incluye al presidente de la república.

2. POSIBLES CONTROLES DEL CONGRESO SOBRE EL PRESIDENTE

El presidente de la república posee múltiples facultades, pero la constitución no lo hizo todopoderoso, porque parte de sus funciones no son discrecionales, sino que para poderlas realizar necesita de la voluntad del congreso; este último puede utilizar su intervención en la facultad del presidente como un medio de control político, y así lograr el equilibrio que debe existir entre los poderes y que es necesario para el buen funcionamiento del sistema de gobierno estructurado en la ley fundamental.

[11] Véase Arthur M. Schlesinger, Jr., *op. cit.*, pp. 48-49.

Las facultades que la constitución confiere al poder legislativo respecto al ejecutivo como controles políticos, o que pueden convertirse en controles políticos, son las siguientes:

a] el poder de la bolsa,
b] la ratificación de determinados actos,
c] el juicio político de responsabilidad,
d] las sesiones extraordinarias y
e] las facultades implícitas.[12]

De los anteriores controles, los dos más importantes son el poder de la bolsa y el juicio político de responsabilidad. Estos controles como facultades los hemos analizado ya casi todos, sólo agregaremos unas ideas en cuanto a su función de control.

a] El poder de la bolsa: la cámara de diputados puede modificar, reducir o aumentar el proyecto de presupuesto de egresos que le propone el presidente de la república, y recordemos que es la propia cámara de diputados la que examina anualmente la cuenta pública que le presenta el ejecutivo.

Estas facultades le otorgan a la cámara de diputados un poder indiscutible, ya que pueden poner en entredicho la honorabilidad de la administración; como se ha escrito,[13] el prestigio del ejecutivo queda a merced de los diputados, quienes pueden diferir la aprobación o pueden condenar los gastos. Y es el congreso quien da las bases y autoriza la celebración de los empréstitos.

b] La ratificación de determinados actos: la ley fundamental, como ya hemos dicho, ordena que el congreso, el senado y otras veces la cámara de diputados, aprueben la realización de ciertos actos, los tratados internacionales y los nombramientos de algunos funcionarios. La negativa a ratificar o aprobar esos actos o nombramientos puede poner en situación embarazosa al presidente o lesionar la política internacional que ha delineado. En este sentido, también hay que traer a colación el artículo 88 que dispone que el presidente no puede ausentarse del territorio nacional sin permiso del congreso o, en su caso, de la comisión permanente.

c] El juicio político de responsabilidad: nada tenemos que agregar a lo expresado en el primer inciso de este capítulo.

d] Las sesiones extraordinarias: el congreso de la unión no puede

[12] Respecto a estas facultades-control en Norteamérica, véase Clinton Rossiter, *op. cit.*, p. 54; Ernest S. Griffith, *The American system of government*, Londres, Methuen and Co., 1969, p. 168; y Theodore C. Sorensen, *Watchmen...*, *op. cit.*, pp. 43-44.

[13] Emilio Rabasa, *op. cit.*, p. 165.

celebrar sesiones ordinarias, como ya lo hemos asentado, después del treinta y uno de diciembre; pero la comisión permanente puede convocar a una de las cámaras o a las dos, a sesiones extraordinarias para que se ocupen expresamente de los asuntos que señala la convocatoria respectiva. O sea, que se quiere que el congreso celebre sesiones del 1º de septiembre hasta que se agoten los asuntos en discusión, pero no más allá del último día del año. Sin embargo, la comisión permanente es nombrada por las cámaras, y como la constitución no señala los casos en los cuales se debe reunir el congreso en sesiones extraordinarias, bien pudiera ser que la comisión permanente convocara a tales sesiones al día siguiente de cerradas las ordinarias, y que el congreso sesionara varios meses en esa forma, pues el requisito que la constitución pide, en el sentido de que sólo se ocupen de los asuntos para los cuales fueron convocadas, no es obstáculo para que la lista de asuntos sea amplia. Y no vemos razón por la cual el congreso, al nombrar a la comisión, no designe los miembros que supiera que estarían en la mejor disposición de cumplir su deseo. Un congreso que celebra sesiones largo tiempo o la gran mayoría de los meses del año, constituye una preocupación constante para el presidente, y tiene oportunidad para realizar más acciones.[14]

e] Las facultades implícitas: el artículo 73 al conceder al congreso sus facultades, indica en la fracción XXX que puede: "expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta constitución a los poderes de la unión". Estas facultades implícitas no son facultades nuevas para el congreso, sino son los medios para hacer efectivo el ejercicio de las atribuciones expresas que la ley fundamental señala a los poderes. Lo que el congreso puede realizar a través de las facultades implícitas, es reforzar las anteriores 29 fracciones del propio artículo 73 y también las otras funciones señaladas en la ley fundamental. Sin embargo, no puede desconocerse que la fracción señalada es de suma importancia, pues faculta al congreso a expedir toda una serie de leyes a fin de hacer efectivas facultades constitucionales, y como al expedir la ley, el congreso tiene amplio margen para interpretar la disposición constitucional, bien puede legislar en el sentido de restringir facultades al ejecutivo.

Así, aunque sea sólo un esquema teórico que puede convertirse en real, queda claro que la constitución no dejó desarmado al congreso frente al ejecutivo fuerte que diseñó. Actualmente estas facultades no operan como controles, aunque sí pueden llegar a serlo de acuer-

[14] Jorge Carpizo, *La constitución...*, *op. cit.*, pp. 351-352.

do con las circunstancias y si México camina, en los próximos años, hacia una sociedad más democrática en la cual el congreso realmente desempeñe el papel para el cual fue creado y existe: servir de freno y equilibrio al poder ejecutivo y asegurar, así, en forma cada vez más efectiva, la libertad y la seguridad de los individuos.

3. ALGUNAS LIMITACIONES AL PODER DEL PRESIDENTE

Indudablemente, en los últimos lustros el presidente mexicano ha aumentado sus facultades y se ha fortalecido a tal grado que se ha afirmado que su actuación no encuentra otro freno que su misma moderación.[15]

Carecemos de un estudio jurídico y sociológico sobre las limitaciones del presidente mexicano. Empero, en mi opinión, algunos de los principales límites al gran poder del presidente en México son:

a] *El tiempo,* ya que su período dura seis años y es constitucionalmente imposible que se pueda reelegir.

b] *El poder judicial federal* que conserva alguna independencia, tal y como ya lo examinamos, y que protege de la violación los derechos humanos en el país a través del "amparo", juicio que ha demostrado cierto índice de efectividad.

c] *Los grupos de presión,* siendo difícil poder precisar hasta dónde sus presiones han sido efectivas, por lo que se ha opinado que en México, en virtud de nuestro sistema, sólo conocen y pueden medir las presiones los grupos que las realizan y el presidente que las sufre.[16]

Pablo González Casanova afirma que los factores de poder en México son: los caudillos y caciques regionales y locales; el ejército; el clero; los latifundistas, y los empresarios nacionales y extranjeros.[17]

Jaime González Graf, examinando las principales limitaciones con que se encontró el presidente Echeverría, sostiene que fueron: las relaciones de dependencia de México respecto al exterior, el poder de inversión de las élites económicas y el poder burocrático de las organizaciones obreras.[18]

Por el contrario, se ha opinado que los grupos de presión aumentan la fuerza política del presidente en cuanto éste tiene el poder de enfrentarlos y decidir las tensiones sociales que se producen de

[15] Jacques Lambert, *op. cit.,* p. 516.
[16] Daniel Cosío Villegas, *El sistema. . .,* *op. cit.,* p. 34.
[17] Pablo González Casanova, *op. cit.,* p. 27.
[18] Jaime González Graf, *op. cit.,* p. 24.

esas pugnas,[19] es decir, se convierte en árbitro de ellas; además, los grupos económicamente poderosos y el presidente están estrechamente vinculados,[20] porque el presidente, al acumular una fortuna fabulosa, pertenece a la élite económica del país.

Es indudable que existen grupos que *presionan* al presidente y no le permiten toda la libertad de acción que el ejecutivo desearía. Interesante sería poder realizar un ensayo respecto a una serie de iniciativas presidenciales sobre proyectos de ley: examinar el proyecto original y las reformas que sufrió después del intercambio de opiniones con diversos grupos; un ejemplo podrían ser las diversas fases de la reforma fiscal que quiso efectuar el presidente Echeverría.[21]

Quizás entre los grupos de presión más fuertes que existen en México actualmente, se encuentran los económicos, como la asociación de banqueros de México, la CONCAMIN (confederación nacional de cámaras industriales), la CONCANACO (confederación nacional de cámaras de comercio) y algunos grupos económicos regionales como el de Monterrey, que influyen fuertemente en las decisiones económicas del gobierno y que, ante acciones presidenciales que les disgustan, toman, para presionar al presidente, medidas como falta de inversiones, envío de dinero al extranjero y retiro de productos del mercado.[22]

Esos grupos de asociaciones están reconocidos por la ley, y es la

[19] César Enrique Romero, *op. cit.*, p. 4.

[20] Salvador Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 129.

[21] En este sentido véase Daniel Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, *op. cit.*, p. 43.

[22] Sobre estos grupos económicos, Manuel Camacho, *op. cit.*, p. 191, afirma: "Sus mecanismos de influencia son muy variados, pues van desde: la obtención de subsidios, la negociación de los contratos públicos, la promoción de estilos de vida y patrones de consumo; hasta la salida de capitales, la presión patronal para una solución gubernamental favorable a ellos en un conflicto laboral, el freno a la inversión privada, las campañas de rumores, el uso localizado de la fuerza y el paro de actividades. Aunque los grupos de presión en México no podrían imponer un cambio de sistema político en el que ellos se convirtieran en el elemento dominante y hegemónico, sí han sido capaces de vetar decisiones gubernamentales que aun teniendo racionalidad en términos del sistema político perjudican a sus intereses inmediatos, como fue el caso de la reforma fiscal y de la supresión del anonimato de las acciones en 1972."

A su vez, Bertha Lerner de Sheibaum y Susana Ralsky de Cimet, *op. cit.*, p 12, manifiestan que: "La correlación de fuerzas entre el presidente y los grupos económica y políticamente fuertes tiende a ser cambiante. Cuando prevalecía la desorganización social a consecuencia de la revolución, el poder del presidente era más extenso, es decir, tenía menos limitaciones sin embargo, a medida que se estructuran diversos grupos de interés y presión, el presidente se enfrenta a mayores restricciones en el ejercicio de su autoridad."

propia ley la que les otorga representación incluso en órganos de administración de instituciones públicas, tal y como acontece con el artículo 5 de la ley de 1970 que creó el instituto mexicano de comercio exterior.[23]

A su vez, la organización obrera del país también presiona. Un ejemplo se puede dar cuando ocurrió la devaluación de la moneda en agosto de 1976. El sector económico del gobierno —secretaría de hacienda y crédito público y banco de México— opinaron que la recomendación presidencial para un aumento de salarios de emergencia, derivado de la devaluación, no debía exceder del 8% si se querían obtener de la devaluación efectos positivos para la economía mexicana. Sin embargo, los líderes obreros presionaron y negociaron con el secretario del trabajo y previsión social hasta lograr que la recomendación presidencial fuera del 23%, lo que trajo efectos negativos para la economía y para los propios trabajadores, y fue una de las causas inmediatas de una segunda devaluación dos meses apenas después de la primera.

Algo de lo que Echeverría no pudo hacer, fue destituir a Fidel Velázquez, como líder de la CTM, con lo que se hubiera cubierto de gloria "aperturista".[24]

Así, queda claro que diversos grupos presionan al presidente para que tome su decisión en determinado sentido; lo que es muy difícil precisar es hasta dónde presionan y hasta dónde el presidente se deja presionar, o hasta dónde puede resistir las presiones y no prestarles mayor atención.

d] Los de *carácter internacional,* ya que México es un país económicamente dependiente y desde el exterior se pueden tomar medidas que le afecten gravemente, tales como la restricción de créditos, la fijación de altos aranceles a sus artículos y la libertad de trabajo de sus habitantes, además de medidas de tipo político.

e] La *organización no controlada,* como el nacimiento del "sindicalismo independiente", fuera de las centrales obreras adictas al PRI y al gobierno, y que en principio pugna por un cambio en las reglas del juego de la organización y actividad sindicales.

f] La *prensa* que más que una limitación constituye en algunos casos una molestia; así, las páginas editoriales de algunos periódicos aunque su número de lectores no sea muy grande.

[23] Véase Salvador Valencia Carmona, *op. cit.,* p. 133; Lorenzo Meyer, *op. cit.,* pp. 20-21; Marco Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México,* México, El Colegio de México, 1977, p. 130; y Carlos Arriola, *Las organizaciones empresariales contemporáneas,* en *Lecturas de política mexicana,* México, El Colegio de México 1977, pp. 329-335.

[24] Gabriel Zaid, "La alianza tripartita", en *Plural,* diciembre de 1975, p. 52.

RECAPITULACIÓN

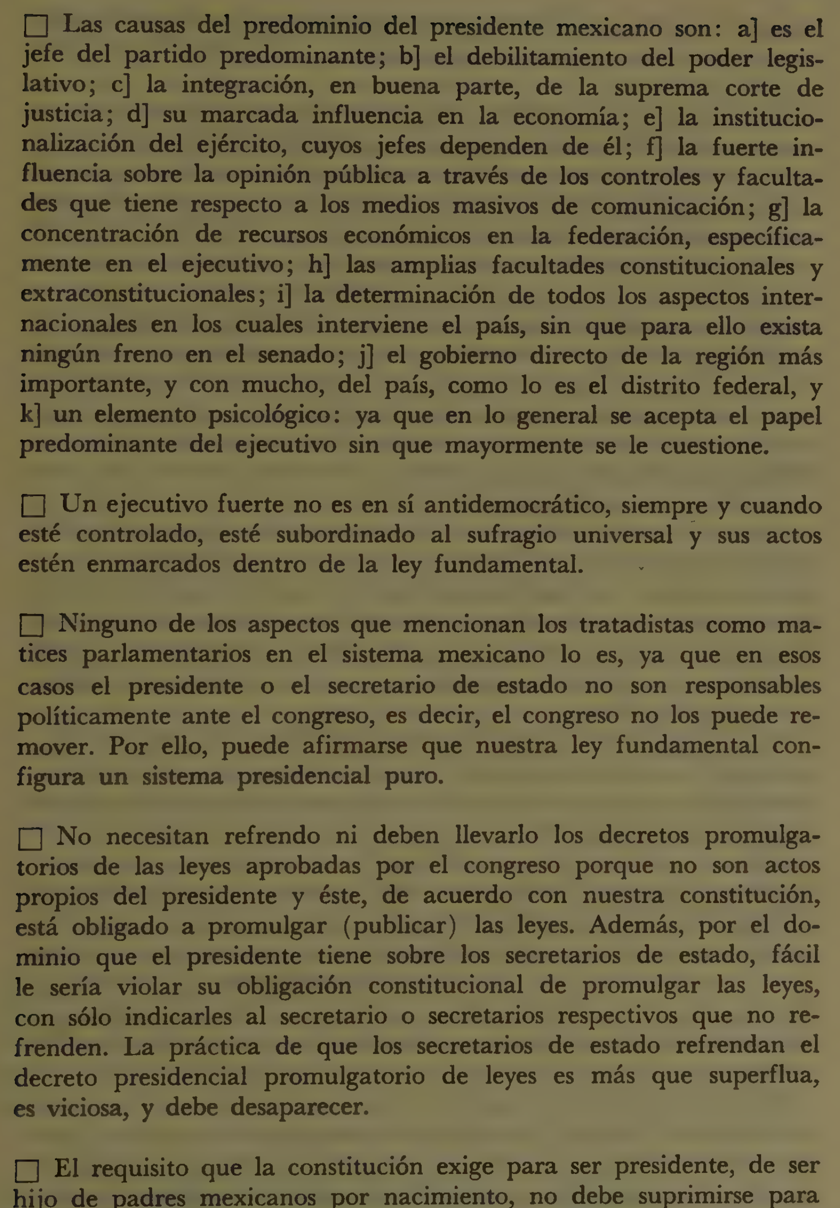
Las principales conclusiones de este estudio son las siguientes:

☐ En los países de América Latina, el gran problema de los sistemas presidenciales, ha consistido por una parte en que el presidente debe contar con las facultades que se requieren en un país en vías de desarrollo, y por la otra, en que han de serle señaladas limitaciones para que no caiga en la arbitrariedad y se respeten las libertades de los individuos. Se ha intentado, más que limitar el poder del presidente a través de un equilibrio con el poder legislativo, ponerle límites en el tiempo.

☐ Así, el problema del sistema presidencial en América Latina implica el problema de todo su sistema político, y en el fondo se encuentra la vieja preocupación de cómo armonizar la libertad y el orden, la libertad y la autoridad; cómo limitar un poder que ha crecido en tal forma que determina el destino del país, y, en buena parte, las libertades de sus habitantes.

☐ Característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el estado. Esta afirmación resulta cierta lo mismo en los países capitalistas que en los socialistas o comunistas. Esta afirmación resulta cierta igualmente en los sistemas presidenciales que en los cuasipresidenciales, parlamentarios, de gabinete o de gobierno congresional.

☐ Las causas del fortalecimiento del poder ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país y su situación económica, política, social, cultural; sin embargo, encontramos factores que han influido en casi todos los países en el fenómeno contemporáneo de un poder ejecutivo predominante: los problemas económicos, sociales y de planeación; los problemas de defensa y militares; su papel en las relaciones internacionales; la delegación de facultades legislativas, y el control de la opinión pública a través de los medios masivos de información.



☐ Las causas del predominio del presidente mexicano son: a] es el jefe del partido predominante; b] el debilitamiento del poder legislativo; c] la integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia; d] su marcada influencia en la economía; e] la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; f] la fuerte influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; g] la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo; h] las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; i] la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado; j] el gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el distrito federal, y k] un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

☐ Un ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando esté controlado, esté subordinado al sufragio universal y sus actos estén enmarcados dentro de la ley fundamental.

☐ Ninguno de los aspectos que mencionan los tratadistas como matices parlamentarios en el sistema mexicano lo es, ya que en esos casos el presidente o el secretario de estado no son responsables políticamente ante el congreso, es decir, el congreso no los puede remover. Por ello, puede afirmarse que nuestra ley fundamental configura un sistema presidencial puro.

☐ No necesitan refrendo ni deben llevarlo los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el congreso porque no son actos propios del presidente y éste, de acuerdo con nuestra constitución, está obligado a promulgar (publicar) las leyes. Además, por el dominio que el presidente tiene sobre los secretarios de estado, fácil le sería violar su obligación constitucional de promulgar las leyes, con sólo indicarles al secretario o secretarios respectivos que no refrenden. La práctica de que los secretarios de estado refrendan el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, es viciosa, y debe desaparecer.

☐ El requisito que la constitución exige para ser presidente, de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, no debe suprimirse para abrirle las puertas de la presidencia de la república a una persona determinada, porque aparte del poco respeto que se demostraría una vez más por la constitución, lesionaría a la propia persona que así

llegara a ser presidente, restándosele legitimidad a su elección y vulnerando la institución de la presidencia.

☐ El principio de no reelección, durante la vigencia de la actual constitución, se derrumbó al existir el caudillo con la fuerza suficiente para abolirlo; sin embargo, con todas las fallas del sistema, México se ha ido institucionalizando y el principio de no reelección ha operado: a partir de la última reforma al artículo 83, se han efectuado ocho sucesiones presidenciales: cada uno de esos presidentes ha sido muy poderoso y —a pesar de los corrillos y rumores— ninguno se atrevió a reformar la constitución y lograr la reelección. Dentro del contexto político que vivimos, el principio de no reelección es una de las principales reglas de juego del sistema: la limitación al presidente en el tiempo; si esta regla se alterara, se modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales y extraconstitucionales de nuestro sistema político, siendo muy difícil de precisar cuáles serían las consecuencias.

☐ La protesta no constituye el cargo presidencial, porque con o sin ella, el ejecutivo está obligado a guardar y hacer guardar la constitución y además sería poner la protesta por encima de las propias elecciones. La protesta es de carácter formal, aunque importante porque es la manifestación pública de la subordinación del presidente al orden jurídico.

El presidente debe prestar la protesta el 30 de noviembre. Si un presidente no rinde la protesta y pasan así varios días, el congreso le debe solicitar que lo haga, y si no accediera, sería causa de responsabilidad del presidente.

☐ Para los casos de enfermedad del presidente se encuentra la disposición del nombramiento de un presidente interino para faltas temporales; sin embargo, este precepto no se ha empleado, y pienso que el problema está en manos del presidente, pues será únicamente él quien decida si su enfermedad merece o no la aplicación del precepto, ya que tendría que ser él quien solicitara el nombramiento del presidente interino.

En caso de salidas al extranjero tampoco ha operado el sistema de sustitución, mismo que también tendría que solicitar el propio presidente. Creemos que las comunicaciones modernas hacen que aun en el extranjero el presidente pueda dar con rapidez y agilidad sus indicaciones, por lo que realmente no es necesaria dicha sustitución.

Respecto a la incapacidad o la inhabilidad física o mental del

titular del ejecutivo, no queda más remedio que sea el congreso quien la califique.

☐ Las diferencias entre los secretarios de estado y los jefes de departamento son: a] los primeros tienen la facultad de refrendo, los segundos no; b] los primeros son "altos funcionarios" y como tales gozan de fuero y son sujetos del juicio de responsabilidad política, los segundos no, y c] a los primeros se les fijan requisitos constitucionales para poder ser nombrados, a los segundos no.

☐ El presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

☐ El presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque: a] el artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, en aquellas que interviene el congreso de la unión; b] las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la constitución, órgano de jerarquía superior al congreso, ya que se encuentra ubicado entre el poder constituyente y los poderes constituidos —legislativo, ejecutivo y judicial—, y no puede el presidente vetar la resolución de un órgano superior.

☐ El inciso c) del artículo 72 requiere, para poder superar el veto del presidente, un quórum de las dos terceras partes del número total de los legisladores presentes, por las razones siguientes: a] los antecedentes del veto en las constituciones de 1824, 1836 y 1843; b] el pensamiento de la doctrina mexicana, entre ellos, Emilio Rabasa y Manuel Herrera y Lasso; c] el dictamen de la segunda comisión de constitución del congreso constituyente de 1916-1917; d] la jurisprudencia norteamericana, y e] el precedente en la realidad mexicana, pues así se ha procedido.

☐ La distinción entre promulgación y publicación de la ley no sólo es superflua sino que puede resultar peligrosa. Si el presidente considera que no se han satisfecho las formalidades del proceso legislativo, será una razón para que interponga el veto y si éste es superado, deberá prevalecer la opinión del legislativo. La constitución no da al presidente facultad para nuevas observaciones, pues daría lugar a un segundo veto; pero lo peligroso de la distinción estriba en que el presidente podría nulificar todo el procedimiento legislativo, si amparado en que no se satisficieron los requisitos de dicho pro-

cedimiento no "promulga" la ley. En esta forma, el proceso legislativo quedaría completamente en sus manos, y tan no es éste el sentido de nuestra constitución, que ella impone la publicación (promulgación en la terminología del artículo 89) como una obligación que no puede eludir el presidente. Él tiene que publicar, le parezca o no la ley, y si no lo hace es causa del juicio de responsabilidad política.

☐ La constitución autoriza al ejecutivo para legislar porque: a] en épocas de emergencia se necesitan decisiones rápidas; b] es quien cuenta con personal competente en el aspecto técnico, y c] los poderes legislativos se ocupan de las cuestiones generales, y las leyes necesitan ser precisadas, por lo que se deja esta labor en manos del ejecutivo.

☐ El presidente mexicano, por disposición constitucional, puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos: a] los casos de emergencia, según el artículo 29; b] las medidas de salubridad, según la fracción XVI del artículo 73; c] los tratados internacionales, según la fracción I del artículo 76 y la X del 89; d] la facultad reglamentaria, según la fracción I del artículo 89, y, e] la regulación económica, según el segundo párrafo del artículo 131.

☐ Las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros, son principalmente las siguientes: a] la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea; b] si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial; c] por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitial; d] además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y, e] la aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo.

☐ Las decisiones sobre los movimientos militares en caso de guerra, están fuera del control judicial, ya que el presidente tiene la facultad de movilizar el ejército, la armada y la fuerza aérea; ante la suspensión de garantías —que es casi necesaria en caso de guerra—,

otra serie de actos del presidente también estarán fuera del alcance de la revisión judicial.

☐ Interpretada correctamente la ley fundamental, el presidente no puede enviar tropas al exterior sin la autorización del congreso, porque si lo hiciera, estaría efectuando, sin tomar en cuenta al congreso, una decisión que puede traer consigo la guerra, y es claro que la constitución repartió esta facultad entre los órganos políticos; es decir, para que el presidente declare la guerra se necesita la autorización del congreso mediante una ley.

☐ Cuestión difícil es precisar cuándo puede el presidente hacer uso de la fuerza pública para preservar la seguridad interior; una respuesta genérica podría ser la siguiente: existe una paz mínima para el desarrollo de la vida cotidiana; si ella peligra, el presidente puede hacer uso de esta facultad. La regla anterior es de aristas no bien definidas, pero hay que aclarar que en el ejercicio de la facultad a que nos referimos, no se deben violar los derechos humanos. Si la situación llegase a configurar una emergencia, el presidente tiene que solicitar al congreso la suspensión de las garantías individuales, es decir, el solo criterio del presidente no es suficiente para calificar lo crítico de la situación sino que para ello se requiere la intervención del congreso.

☐ Las principales atribuciones del presidente en materia de relaciones exteriores son: a] es quien representa al país ante el exterior; b] es quien celebra los tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del senado; c] es quien interpreta, abroga y denuncia los tratados; d] es quien construye la política internacional del país: o sea, reconoce o no reconoce a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones, celebra las alianzas, realiza las declaraciones de política internacional y determina el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.

☐ Los instrumentos por medio de los cuales el presidente mexicano tiene en sus manos amplios y variados aspectos de la economía son muy diversos; pero entre los más importantes están la política monetaria, la política fiscal, la política de precios, la política de inversión y obras públicas, la política de importaciones y exportaciones, la política de petróleo, petroquímica y gas, la política de energía eléctrica, la política de aguas, la política forestal, la política industrial, la política turística y todo el sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

☐ La ley de ingresos y el presupuesto de egresos ponen en manos del presidente la política fiscal de la federación y del distrito federal y la determinación de cuánto se va a gastar, en qué se va a gastar y cómo se va a gastar; para poder solventar dichos gastos, el ejecutivo hace un cálculo aproximado de los ingresos que necesita, los que en su mayoría provendrán de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, y este cálculo lo plasmará en la ley de ingresos. Pero, también en la propia ley, se hace el cálculo de los recursos que se necesitarán para cubrir el presupuesto y que no provendrán de tales impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

☐ En México, el congreso ha claudicado de su *poder de la bolsa* y ha entregado la política fiscal, de empréstitos, de deuda pública y de gasto, en manos del presidente, y de antemano ha declarado que no va a ejercer las funciones de control que en tales aspectos le atribuye la constitución. Un ejemplo de ello se encuentra en el artículo segundo de la ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1978.

Lo anterior constituye uno de los síntomas más graves y alarmantes de la subordinación de nuestro poder legislativo al ejecutivo.

☐ Al 30 de junio de 1976, los organismos descentralizados alcanzaron la cifra de 124 y las empresas de participación estatal mayoritaria, la de 387. Y no es sólo la cantidad lo importante, sino la calidad. Así, el presidente tiene en sus manos: el aspecto de seguridad social, a través del instituto mexicano del seguro social y el instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores al servicio del estado; la política eléctrica, a través de la comisión federal de electricidad y varias compañías de luz y fuerza; las principales comunicaciones, a través de ferrocarriles nacionales de México y varias empresas de ferrocarriles, aeroméxico, s. a., aeropuertos y servicios auxiliares, caminos y puentes federales de ingresos y servicios conexos, sistema de transporte colectivo, teléfonos de México, empresas de servicios portuarios; la política de hidrocarburos, a través de petróleos mexicanos; fuerte injerencia en el problema habitacional, a través de INFONAVIT, el FOVISSSTE; en aspectos forestales y fertilizantes, a través de varios organismos de carácter forestal y guanos y fertilizantes de México, s. a.; importante intervención en siderurgia, a través de altos hornos de México, s. a., siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, s. a., siderúrgica nacional, s. a.; en materia de alimentos, a través de CONASUPO, alimentos balanceados de México, múltiples ingenios azucareros, productos pesqueros mexicanos, s. a., e instituto mexicano del café.

☐ El procurador general de la república, de acuerdo con los artículos 21 y 102 constitucionales, es quien ejerce la acción penal. O sea, que en manos del presidente queda el ejercicio de esta atribución tan delicada.

En los casos concretos, el procurador decide si se ejercita o no la acción penal, y para su decisión se debe basar en los elementos de convicción del propio caso; pero lo difícil de la situación es que el procurador decidirá discrecionalmente tal ejercicio y si no lo lleva a efecto, los interesados en que la persecución se cumpla, no pueden hacer nada, ya que la suprema corte de justicia ha resuelto que para estos casos no procede el juicio de amparo porque se privaría de dicha facultad al ministerio público.

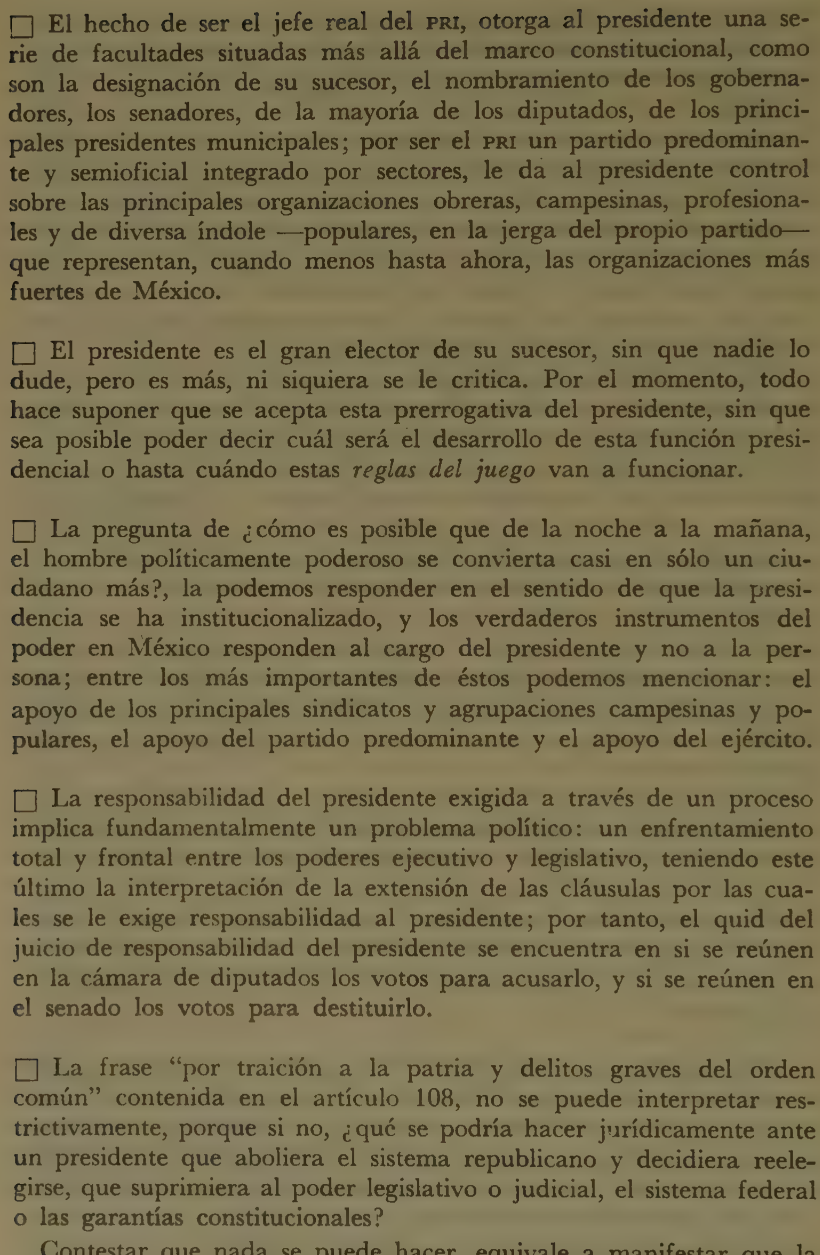
De aquí que el ministerio público tenga en México el *monopolio* de la acción penal, aunque existen algunos casos excepcionales en que la persecución de los delitos la realiza un órgano distinto.

El ministerio público se puede desistir de la acción penal, pero es facultad del juez interrumpir o no el proceso, ya que dicho caso, habiendo salido de la del ministerio público se encuentra bajo su jurisdicción. Sin embargo, en México, el ministerio público incluso se ha llegado a desistir de la acción penal existiendo ya sentencia de primera instancia y encontrándose el caso en conocimiento de la segunda instancia. Esta situación antijurídica y avasalladora del poder judicial sólo comprueba la gran discrecionalidad que el ministerio público tiene en el ejercicio y en el desistimiento de la acción penal, cuando el uso de ésta no debería ser de carácter arbitrario, sino estar sujeto a normas.

☐ Las únicas facultades jurisdiccionales que posee el presidente son las que tiene en materia agraria de acuerdo con el artículo 27.

☐ La suprema corte posee cierta independencia frente al poder ejecutivo, pero puede afirmarse que esa autonomía sufre menoscabo en los casos en que el ejecutivo está interesado políticamente en la resolución.

☐ El procedimiento de destitución de miembros del poder judicial establecido en el artículo 111 vulnera la independencia del citado poder y pone sobre su cabeza la espada que puede caer a voluntad del presidente. Bien conocemos que el poder legislativo no se opondrá a la petición presidencial: baste como ejemplo la solicitud del 19 de diciembre de 1932. Por tanto, dichos párrafos deben desaparecer de nuestra constitución, si queremos reforzar la autonomía de nuestro poder judicial.



□ El hecho de ser el jefe real del PRI, otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole —populares, en la jerga del propio partido— que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México.

□ El presidente es el gran elector de su sucesor, sin que nadie lo dude, pero es más, ni siquiera se le critica. Por el momento, todo hace suponer que se acepta esta prerrogativa del presidente, sin que sea posible poder decir cuál será el desarrollo de esta función presidencial o hasta cuándo estas *reglas del juego* van a funcionar.

□ La pregunta de ¿cómo es posible que de la noche a la mañana, el hombre políticamente poderoso se convierta casi en sólo un ciudadano más?, la podemos responder en el sentido de que la presidencia se ha institucionalizado, y los verdaderos instrumentos del poder en México responden al cargo del presidente y no a la persona; entre los más importantes de éstos podemos mencionar: el apoyo de los principales sindicatos y agrupaciones campesinas y populares, el apoyo del partido predominante y el apoyo del ejército.

□ La responsabilidad del presidente exigida a través de un proceso implica fundamentalmente un problema político: un enfrentamiento total y frontal entre los poderes ejecutivo y legislativo, teniendo este último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se le exige responsabilidad al presidente; por tanto, el quid del juicio de responsabilidad del presidente se encuentra en si se reúnen en la cámara de diputados los votos para acusarlo, y si se reúnen en el senado los votos para destituirlo.

□ La frase "por traición a la patria y delitos graves del orden común" contenida en el artículo 108, no se puede interpretar restrictivamente, porque si no, ¿qué se podría hacer jurídicamente ante un presidente que aboliera el sistema republicano y decidiera reelegirse, que suprimiera al poder legislativo o judicial, el sistema federal o las garantías constitucionales?

Contestar que nada se puede hacer, equivale a manifestar que la constitución es una serie de declaraciones sin vigencia, o vigentes

conformes a la voluntad presidencial; esto no es posible en un sistema constitucional: la norma constitucional establece la sanción correspondiente en caso de ser violada. La constitución prevé los procedimientos para su propia defensa.

En consecuencia, la frase en cuestión hay que interpretarla en el sentido de que el presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple sus obligaciones constitucionales y este incumplimiento quiebra el sistema de gobierno. Desde luego que dicha ruptura y tal incumplimiento tienen que ser muy graves, y de seguro el congreso no se atreverá a iniciar un juicio de responsabilidad si no han causado conmoción nacional y si no se siente respaldado por la opinión pública. Exigir responsabilidad a un presidente es algo serio, con lo que no se puede jugar, pero si no queda otro remedio para preservar el sistema constitucional y legal del país, hay que hacerlo.

☐ Las facultades que la constitución confiere al poder legislativo respecto al ejecutivo como controles políticos o que pueden convertirse en controles políticos son: a] el poder de la bolsa; b] la ratificación de determinados actos; c] el juicio político de responsabilidad; d] las sesiones extraordinarias, y, e] las facultades implícitas.

☐ Algunos de los principales límites al gran poder del presidente en México son: a] el tiempo; b] el poder judicial federal; c] los grupos de presión; d] los de carácter internacional; e] la organización no controlada, y, f] la prensa.

APÉNDICE 1. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS CAMBIOS EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO* (1978-1990)**

1. En 1978 se publicó la primera edición de *El presidencialismo mexicano*. En ese libro traté de manifestar qué era esa institución jurídico-política en México y cuáles eran las características que la definían. Doce años después, muchas de mis afirmaciones no son completamente válidas porque esa institución ha cambiado, y ha cambiado porque en esos años México, como país, y la sociedad mexicana se han modificado grandemente. El México de 1990 fue muy diferente del de 1978. ¿Por qué?

Porque México está inmerso en una profunda crisis económica que se ha agudizado a partir de 1980, habiendo afectado gravemente el nivel de vida de la clase media y de la clase trabajadora.

Algunos datos nos darán idea de la magnitud de la crisis económica. De 1978 a 1988 el salario mínimo ha perdido 51.63% de su valor, y desde 1982, partiendo de 100, 40.90%.[1] El índice inflacionario en 1976 fue de 15.8%. En 1978, de 17.5%. En 1981, de 28.6%. En 1983, de 80.8%; en 1987, de 159.2%, y en 1989 aproximadamente de 20%.[2]

En los últimos cinco años el producto interno bruto disminuyó globalmente en 1.2%,[3] mientras la población ha crecido en esos cinco últimos años en 2.2% promedio anual.[4]

* Publicado en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXIV, núm. 70, enero-abril de 1991, pp. 85-96.

** Agradezco al licenciado Antonio Canchola su colaboración en la redacción de estas notas.

[1] México. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986, Resumen general*, México, INEGI, 1988, p. 27. Con respecto a este indicador también puede consultarse el trabajo elaborado por el Centro de Investigaciones Económicas y Sociales de la Facultad de Economía (CIES) llamado *Reporte de Investigación* núm. 5 del Taller de Indicadores Económicos de la Facultad de Economía, México, UNAM, marzo-julio de 1988.

[2] México. Secretaría de Programación y Presupuesto, *10 años de indicadores económicos y sociales de México*, México, INEGI, 1986, p. 289, teniendo como base la información contenida en los Índices Nacionales de Precios al Consumidor 1974-1985.

[3] México. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Sistema de cuentas nacionales de México, 1980-1986. Resumen general*, México, INEGI, 1988, p. 155.

[4] Para referencia ver México. Secretaría de Programación y Presupuesto, *X Censo general de población y vivienda 1980, Resumen general abreviado*, México, INEGI, 1984, p. 9. A este respecto también puede consultarse la obra México. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Datos básicos sobre la población de México, 1980-2010*, México, INEGI-CONAPO, 1986, pp. 3 y ss.

La deuda pública externa en 1965 fue de 1 800 millones de dólares; en 1970 fue de 3 256 millones de dólares; en 1977 fue de 19 600 millones de dólares; en 1982 fue de 59 000 millones de dólares y en 1987 de 79 000 millones de dólares.[5] Sólo el pago de los intereses de esa deuda en 1987 consumió 58.1% del presupuesto federal, con lo cual queda muy claro por qué el país no ha podido crecer económicamente.[6]

El principal producto de exportación del país es el petróleo, cuyo precio ha venido derrumbándose desde 1981, y sobre el precio del cual —en 1978— se habían hecho los cálculos para el pago de los intereses de esa deuda que se le cargó al país.

Con las cifras anteriores queda claro por qué se ha derrumbado el nivel de vida de la gran mayoría de los mexicanos.

Esta crisis económica, agravada por una serie de factores, de los cuales muchos no son nuevos, pero han quedado al desnudo o se han profundizado grandemente, ha hecho que muchos sectores de la sociedad mexicana se sientan molestos, irritados, agredidos y muy inconformes. Enunciemos algunos de esos factores:

a] La desigualdad social. 92% de la población económicamente activa recibe menos de cuatro salarios mínimos, 6% entre 4 y 10 salarios mínimos y 2% más de 10 salarios mínimos. Sólo 24.5% del Producto Interno Bruto se destina a salarios.[7]

b] La corrupción, tanto pública como privada, que llegó a grados increíbles, especialmente durante los años del auge petrolero.

c] La inseguridad en las ciudades grandes y medias.

d] El supuesto o efectivo fraude electoral en algunas entidades federativas, en el norte del país, especialmente en Chihuahua en 1986.

e] Un sentimiento antiautoridad, porque se percibe que los problemas se han ido empeorando. Este sentimiento se agrava en el caso de los presidentes de la república, ya que el común de las personas los cree omnipotentes y les carga gran parte de la culpa de la crisis,

[5] Estos datos aparecen en los informes presidenciales de los años 1977, 1982 y 1987; para los años anteriores a éstos, pueden consultarse en la obra *Los presidentes de México ante la nación*, México, Cámara de Diputados. También sobre este tema: R. Green, *El endeudamiento público externo mexicano, 1940-1973*, México, El Colegio de México, 1976, pp. 150 y ss.

[6] Véase *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1986, segunda sección, pp. 100-111, donde aparece publicado el decreto del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1987, cuyo artículo 7o. consigna el monto del gasto asignado a la deuda pública del gobierno federal, la cual fue de la cantidad de 40 803 933 900 000, moneda nacional (cuarenta billones, ochocientos tres mil novecientos treinta y tres millones, novecientos mil pesos).

[7] S. Loaeza, "Desigualdad y democracia", *Nexos*, México, marzo de 1988, pp. 33-38. En relación con los diferentes niveles de ingreso de la población económicamente activa (PEA), puede consultarse: México. Secretaría de Programación y Presupuesto, *X Censo general de población y vivienda 1980. Resumen general abreviado*. México, INEGI, 1984, pp. 215-220.

sentimiento que se extiende a la mayoría de los secretarios de Estado, gobernadores y al PRI (partido predominante).

f] El nivel de educación ha aumentado. En 1978 el analfabetismo adulto fue de 10.4% de la población. En 1987, de 7.9%. En 1978, el país tenía 609 079 estudiantes en enseñanza superior. En 1988, 1 412 000 estudiantes en ese nivel.[8]

g] La sociedad, como consecuencia de la crisis económica, está más alerta respecto a los fenómenos políticos, y desea una mayor democratización en los diversos aspectos del panorama nacional.

Así, la sociedad mexicana ha cambiado en los últimos doce años en forma vertiginosa. A veces el cambio es tan rápido que los que lo estamos viviendo no nos percatamos de su profundidad. Todavía nos falta la perspectiva que el tiempo da.

2. Uno de los cambios que se ha realizado es respecto al presidencialismo o sistema presidencial. En 1978 escribí que el presidente mexicano era un "ejecutivo" muy fuerte y con atribuciones tan grandes que le dan un amplio margen de decisión. Sus decisiones sólo tenían el límite determinado por la existencia de unos cuantos factores de poder.

Hoy en día, el presidente mexicano aún es un "ejecutivo" fuerte, pero su fuerza indudablemente ha disminuido en estos últimos años, y para la formulación de sus decisiones tiene ahora que tomar en cuenta una serie de factores y elementos que con anterioridad no tenían mayor importancia. Asimismo, los grupos de presión y de interés cada día lo "presionan" más y su amplio margen de decisión se ha ido restringiendo.

A continuación reseñaré los porqués de la aseveración anterior.

3. En 1978 señalé como una de las causas del predominio del presidente que éste en lo general se aceptaba sin que mayormente se le cuestionara.

A partir del momento que la crisis económica irrumpe abiertamente en el país —1981—, entre otras razones, por la caída fenomenal de los precios internacionales del petróleo, las bruscas devaluaciones del peso

[8] México. Secretaría de Programación y Presupuesto, *10 años de indicadores económicos y sociales de México*, México, INEGI, 1986, p.73. Citan como fuentes SEP, Subsecretaría de Planeación Educativa, Dirección General de Programación. Se menciona que el número de alumnos inscritos en educación superior es de 1 143 786 hasta 1981. Cf. México. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Sistema de cuentas nacionales de México, Estructura económica regional, producto interno bruto por entidad federativa, 1970, 1975, 1980*, México, INEGI-PNUD, 1985, p. 481. La cifra mayor corresponde a una estimación actual. En lo tocante al analfabetismo puede consultarse la obra citada: *X. Censo general de población y vivienda 1980, Resumen general abreviado*, p. 51.

mexicano, el alto porcentaje del presupuesto federal dedicado al pago de intereses por la enorme deuda externa contraída; la opinión pública señaló a dos principales culpables: el ex presidente Echeverría, quien aumentó en su sexenio en seis veces la deuda pública contraída por México en todo el siglo XX, y el entonces presidente López Portillo, quien a su vez había elevado esa deuda pública a cantidades exorbitantes —a 59 mil millones de dólares.

A lo anterior se agregaron rumores de corrupción como nunca se habían oído; por ejemplo, la venta de petróleo mexicano en el mercado libre de Rotterdam por miles de millones de dólares sin que ese dinero ingresara a Petróleos Mexicanos; compras inútiles en el extranjero por parte de algunas empresas públicas, al grado tal que se habían tenido que alquilar almacenes para guardarlas en ciudades fronterizas norteamericanas. Esos rumores en parte se veían confirmados por la construcción de verdaderos palacios como residencias de algunos políticos mexicanos.

Todos los rumores, algunos con fundamento, asestaron un fuerte golpe al prestigio del presidente mexicano: se le atribuyó ser el origen de todos los males que padecía el país, unos con razón y otros sin ella.

Había existido en el país una regla no escrita: respeto y ausencia de crítica al presidente en funciones. Ésta cayó hecha pedazos ante la indignación popular. Algunos editorialistas y articulistas empezaron a criticar duramente al presidente, lo cual continúa hasta nuestros días. Ese "tabú" ya no existe en la sociedad mexicana. Al contrario, un síntoma de esta época son las caricaturas al presidente de la república: no sólo irrespetuosas, sino hirientes y con sorna, y en algunos casos, con intenciones destructivas.

Una de las discusiones públicas y privadas recurrentes en estos últimos años ha sido y es justamente el sistema presidencial mexicano, y existe un consenso nacional: el país necesita un verdadero equilibrio de los poderes públicos, y el presidente sólo debe actuar basado en las facultades que le señalan la Constitución y la ley.

Las corrientes políticas más disímiles coinciden en la defensa de la legalidad. Este consenso nacional ha permeado las actitudes de los diversos actores políticos en el país.

4. Encontramos, pues, que los principales factores que han contribuido al cambio vertiginoso del presidencialismo mexicano son: por una parte los ya mencionados: *a*] las transformaciones profundas que ha tenido la sociedad mexicana; *b*] las crisis económicas de los últimos años; *c*] un factor psicológico: la ruptura del tabú de que no se debía criticar al presidente de la república. Además de los siguientes, que vamos a comentar; *d*] el fortalecimiento de los poderes legislativo y

judicial federales; *e*] la influencia más intensa de los grupos de presión; *f*] el paso de un sistema de partido predominante a uno pluripartidista; *g*] las frecuentes e intensas manifestaciones de malestar popular; *h*] las reformas políticas promovidas desde la cúpula política, especialmente en los últimos ocho años, e *i*] una serie de factores internacionales.

5. Los poderes legislativo y judicial federales se han fortalecido.

A partir de la reforma política de 1977 se abrió realmente la Cámara de Diputados a los partidos de oposición. Antes de esa reforma, toda la oposición tenía un poco más de veinticinco diputados; a partir de ese año tuvo más de 100, o sea aproximadamente 25% de la Cámara, y actualmente cuenta con 49% de los integrantes de esa Cámara; igualmente importante ha sido la presencia de representantes de corrientes que habían estado excluidas de los órganos legislativos hasta 1977 —como el antiguo Partido Comunista, que cambió de nombre, y otras corrientes de izquierda, como el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT de afiliación trotskista—; y el Partido Mexicano de los Trabajadores, PMT.

La discusión de las iniciativas de ley y de los problemas nacionales, así como de la comparecencia de los secretarios de Estado, ante la Cámara de Diputados, ha provocado debates duros y muy importantes, en los cuales los diversos puntos de vista sobre la realidad nacional se han expuesto sin ninguna limitación. Indudablemente que esas discusiones han hecho y hacen ver a la autoridad administrativa que debe actuar con más cuidado y que sus actos tienen que estar respaldados por la ley.

Los medios de comunicación difunden esos debates, los cuales influyen en la opinión pública nacional.

Y es obvio que el poder legislativo federal continuará en el camino antes señalado como resultado de las elecciones del 6 de julio de 1988, por medio de las cuales la Cámara de Diputados se integra casi por mitades de miembros del partido en el poder y de la oposición, así como la entrada de cuatro senadores de la oposición al senado de la República, hasta entonces unipartidista.

No creo que alguien ponga en duda el real fortalecimiento del Poder legislativo federal en los últimos años, y que sus perspectivas se dirigen, afortunadamente para México, en este sentido.

Las iniciativas de ley que envía el presidente siguen siendo la gran mayoría, pero esos proyectos antes de remitirse al Congreso son conocidos y discutidos con diputados y senadores de su partido e incluso de otros. Para la reforma de la Constitución el partido en el poder tiene que negociar con los partidos de la oposición.

El poder judicial federal tradicionalmente ha gozado de prestigio por la independencia que guarda respecto a los poderes ejecutivo y legislativo federales y a los locales. El 15 de enero de 1988 entraron en vigor una serie de reformas a artículos constitucionales que fortalecen al poder judicial federal al convertir a la Suprema Corte de Justicia en un verdadero tribunal constitucional y rescatarle su verdadera competencia: la interpretación de la ley suprema. La anterior reforma ha traído consigo el incremento del número de los juzgados de distrito y de los tribunales colegiados de circuito, con lo que se auspicia que puedan realizar mejor su trabajo.

Además, los salarios de los jueces federales se han incrementado en forma importante, y algunos nombramientos de ministros de la Suprema Corte se han realizado a proposición de la propia Corte.

6. Los grupos de presión, ante la crisis económica y el malestar generalizado, se han fortalecido y "presionan" con mayor fuerza al gobierno para que tome las decisiones que los beneficien.

a] Los grupos empresariales y los económicamente fuertes, agrupados cupularmente en el Consejo Coordinador Empresarial, han apremiado para proteger sus intereses, principalmente dejando de invertir y enviando dinero al extranjero. Así han logrado autorizaciones a los precios que les son benéficos, que el gobierno los dejó "actuar" como en los sonados escándalos de las casas bursátiles, y, por otra parte, no se han tomado suficientes medidas que puedan afectar la tremenda desigualdad social existente.

Sin embargo, no puede negarse que se han tomado medidas que afectan a la industria mexicana superprotegida y de mala calidad con la apertura comercial que se ha venido realizando.

b] Los grandes sindicatos obreros y principales organizaciones campesinas han sentido que el gobierno los ha necesitado para poder tomar una serie de medidas económicas de carácter urgente para que la inflación no fuera a desbordarse a finales de 1987.

Claro fue que ante la devaluación del peso mexicano en noviembre de 1987, el Congreso del Trabajo presionó, inclusive con la amenaza de una huelga general, para que los salarios fueran aumentados en la misma proporción a la que se había devaluado el peso. Nunca antes el gobierno se había visto amenazado por los grandes sindicatos como resultado de una devaluación de la moneda. El gobierno le buscó salidas a la complicada situación, y de aquí el origen del Pacto de Solidaridad Económica, que es una concertación entre el gobierno, los grandes sindicatos, las principales organizaciones campesinas y la iniciativa privada para reducir la inflación, a través del control de precios y salarios. Y esto ha funcionado razonablemente bien. Las organizaciones

campesinas presionan para que suban los precios de garantía a artículos agrícolas para un mayor reparto de la tierra y para la ejecución de las resoluciones del presidente otorgando tierras. Las organizaciones obreras y campesinas presionan también para lograr más representantes de sus agrupaciones en las Cámaras de Diputados y de Senadores. La estructura corporativa del PRI y las presiones de sus grandes organizaciones han venido mermando la capacidad del presidente de la república para determinar quiénes son los candidatos del PRI a legisladores federales. De las 300 candidaturas del PRI a diputados federales, el presidente decide únicamente alrededor de 40, y de las 64 candidaturas a senadores, decide alrededor de 20.

El punto anterior quedó muy claro en 1988 con la candidatura de un líder obrero impopular al senado de la república por el Distrito Federal. Era obvio que el entonces candidato del PRI a la presidencia de la república conocía muy bien que esa candidatura debilitaba al PRI y a los postulados que había hecho respecto a la política moderna. Sin embargo, la fuerza de la Confederación de Trabajadores Mexicanos acabó por imponerse, confederación que ya siente como un derecho tener a uno o dos gobernadores "surgidos" de ella.

c] La prensa ha hecho total uso de su derecho a la libre expresión de las ideas. Se comprueba lo anterior con sólo leer los editoriales de los periódicos y revistas donde se ha criticado al gobierno y al presidente duramente. Algunos periódicos han hecho uso de esta facultad con toda responsabilidad, y este ejercicio ha sido muy útil en el camino correcto de que el presidente sólo puede actuar conforme a la ley.

d] El clero católico, sin ninguna inhibición, está participando en política, contra las prohibiciones constitucionales que tiene; siente que es el momento propicio para presionar por cambios, principalmente en los artículos 3o. y 130 constitucionales. El clero conoce muy bien que el gobierno, y principalmente el presidente de la república, tiene multitud de problemas y que lo que menos desea es un conflicto con la Iglesia católica que viniera a profundizar el descontento y el malestar en amplios sectores de la sociedad y que pudiera incluso desembocar en enfrentamientos violentos.

e] Las organizaciones obreras que se pregonan independientes o fuera del control del PRI presionan para tratar de obtener prestaciones y servicios que no tienen las organizaciones afiliadas al Congreso del Trabajo, y así demostrar a los trabajadores que ellas son la mejor opción para la defensa de sus intereses. Muy claro en este sentido son las exigencias de mayores prestaciones en las revisiones salariales que las que obtiene el promedio general de los trabajadores.

7. Indudablemente que el régimen de partidos —ya sea hegemónico, bipartidista o pluripartidista— influye en el ejercicio de cualquier sistema presidencial.

En los últimos años la oposición al PRI ha crecido, y varios partidos políticos se han fortalecido, lo que ha traído consigo una mayor resistencia y crítica a las medidas gubernamentales fundamentalmente a las políticas económicas de los dos últimos presidentes.

La elección presidencial de 1988 dejó claro este aspecto. Los partidos PARM y PPS, que durante varias elecciones habían postulado como su candidato a la presidencia al mismo que el PRI, en esa ocasión decidieron apartarse de esa práctica y apoyar a uno diferente.

No hay duda de que las elecciones presidenciales y legislativas federales de 1988 modificaron el sistema de partidos que México había conocido: el de partido predominante, por un régimen nuevo que aún no puede precisarse, y en el cual quizá se conformen tres o cuatro grandes partidos. Lo que me interesa subrayar es que este cambio se ha venido gestando en los últimos años: fortalecimiento de los partidos de oposición, especialmente del PAN, los cuales, a través de sus legisladores, municipios y prensa afines realizaron una labor crítica que ha influido en la conformación del nuevo presidencialismo mexicano.

La evolución que siga el sistema de partidos en nuestro país determinará en buena parte el acontecer político de México. Este es uno de los aspectos más interesantes e importantes del futuro político inmediato de la nación.

8. El presidencialismo mexicano que se configuró en el sexenio del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) tuvo entre sus aspectos más importantes los dos siguientes: el presidente es el jefe real del partido predominante y como tal designa al candidato a la presidencia del propio partido, lo cual, en realidad, equivalía a la designación de su sucesor.

Estas dos facultades subsisten, aunque con modalidades y con grandes perspectivas de cambio en el futuro inmediato.

Ya he dicho que la facultad del presidente para designar a los candidatos a senadores y diputados federales se ha venido constriñendo a favor de los sectores del PRI. El presidente como regla general no interviene en la designación que el PRI hace de candidatos a presidentes municipales, síndicos, regidores y legisladores locales: generalmente la determinación se encuentra en el juego de los intereses locales: gobernador, delegación local del PRI, los sectores locales del PRI, grupos de presión locales y la directiva nacional del PRI.

El presidente de la república sí tiene un margen de decisión respecto a quienes van a ser los candidatos del PRI a gobernadores.

Respecto a la decisión de quién es el candidato del PRI a la presidencia, es una facultad real que el presidente ha ejercido y que en los últimos años ha sido criticada y combatida. Ésta fue la bandera aparente de la corriente democrática dentro del PRI, encabezada por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, y que pedía un cambio en las reglas del juego para la designación del candidato presidencial. Al no lograrlo, esa corriente se escindió del propio PRI, y aliada con otros cuatro partidos políticos alcanzó aproximadamente 30% de la votación presidencial en 1988.

Esta facultad del presidente ha sido muy impugnada por lo más importante de la doctrina mexicana, los partidos de oposición e incluso por distinguidos priistas, lo cual propició que, aunque muy leves, en la última sucesión se vieran algunos cambios: la determinación de la existencia de seis precandidatos que expusieron públicamente sus puntos de vista sobre el país, los problemas y las instituciones nacionales.

Las transformaciones del país y de la sociedad mexicana hacen necesario que se modifique esta facultad del presidente para designar al candidato presidencial de su partido. La modernización y ajustes profundos del propio PRI democratizarán esa decisión, así como la postulación de sus candidatos a los diversos cargos de elección popular, como en algunos casos de las presidencias municipales, superando vestigios de otras épocas, en un país que cambia, evoluciona, se politiza y se democratiza a ritmo acelerado.

9. En los últimos años han proliferado manifestaciones públicas masivas, varias de las cuales han llegado hasta las puertas de la residencia oficial del presidente. Los actos de protesta han incluido cierres de carreteras y toma de puentes internacionales.

10. En los últimos sexenios presidenciales se tuvo la sensibilidad de admitir que el sistema político mexicano tenía que modificarse, tenía que democratizarse debido a una exigencia de la sociedad, la cual, a su vez, estaba cambiando. Así, en 1977 se realizó "una reforma política" que reforzó a los partidos políticos y abrió realmente a la oposición política la Cámara de Diputados y los congresos locales.

La fuerte crisis económica y el debilitamiento de la institución presidencial, porque grandes sectores responsabilizan a los últimos presidentes de la situación en la cual se encuentra el país, creó consenso, más allá de partidos e ideologías, de que las reglas del juego político no podían continuar siendo las tradicionales. La sociedad exigía y exige mayor democracia, lucha contra la corrupción, que exista un contrapeso a las facultades del presidente y que éste actúe de acuerdo con las normas constitucionales.

En los últimos siete años se han realizado reformas que fortalecen a los poderes legislativo y judicial, al precisar facultades del presidente, y fortalecer la democracia. Éstas han sido primordialmente: determinación y agilización de la responsabilidad de los servidores públicos; la supresión de la facultad presidencial para pedir a la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los principales funcionarios del poder judicial federal y del Distrito Federal; revitalización del municipio en su aspecto económico y político, el regreso al sistema de dos periodos de sesiones para el Congreso Federal, la ampliación del número de diputados federales por el sistema de representación proporcional, la renovación por mitades cada tres años de la Cámara de Senadores, el refuerzo de los poderes judiciales locales y del federal al convertir a la Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional, la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (similar a un congreso local), la nueva integración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y la inclusión de los principios mexicanos de la política internacional en la ley fundamental.

11. También ha influido en estos cambios, como ya senté, la mayor politización o mayor cultura del mexicano, que ha hecho que el presidente pierda parte de la confianza pública.

Asimismo, debemos tener en cuenta factores internacionales: la presión norteamericana para que México cambie su política respecto a Centroamérica, el reciente regreso a la democracia de varios países latinoamericanos, como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay; y el viento de cambios que existe en el mundo para reforzar la dignidad humana y alcanzar sistemas de gobierno más democráticos.

12. Ahora bien, los factores enunciados han modificado profundamente al presidencialismo mexicano y lo continuarán modificando.

Un observador agudo de nuestra realidad, don Gastón García Cantú, ha escrito que en las elecciones de 1988 el derrotado es el presidencialismo, y que nunca más el partido de la revolución será la organización decisiva en la política del presidente de la república.

Desde el Congreso Constituyente de 1916-1917, periódicamente, algunas voces se han manifestado por cambiar el sistema presidencial mexicano por uno parlamentario, porque consideran —por inocencia o por ignorancia— que ese cambio ayudaría a que el juego político se acerque más a un concepto de democracia. Reitero lo que ya he afirmado: "no se es más o menos democrático porque se tenga un sistema presidencial o parlamentario, sino que el análisis debe ser efectuado respecto al equilibrio que ha de existir entre los poderes políticos y los controles mutuos operantes entre ellos".

La definición constitucional sobre el sistema de gobierno —presidencial, parlamentario o mixto— no responde a un capricho del constituyente, sino a la realidad política y a la evolución histórica de ella. México tiene un sistema presidencial porque es el que ha conocido desde su independencia y de acuerdo con los diversos congresos constituyentes de 1823-1824, 1856-1857 y 1916-1917; es un sistema que responde mejor a la realidad política del país que uno parlamentario, con lo cual estoy de acuerdo. O, en otras palabras: México no sería más o menos democrático si optara por un sistema parlamentario, ya que la cuestión se encuentra en otro lugar: el ejecutivo mexicano, ya sea en un sistema presidencial o parlamentario, debe guardar un equilibrio con el poder legislativo; es decir, deben funcionar los pesos y contrapesos del mundo anglosajón —que operan tanto en un sistema presidencial como en uno parlamentario— y debe encuadrar su actuación dentro de los marcos constitucionales, lo cual se completa con la independencia del poder judicial.

Lo anterior no implica un ejecutivo débil. México necesita un ejecutivo fuerte, pero controlado por los poderes legislativo y judicial, de acuerdo con las facultades que la Constitución les señala, para que se aseguren realmente la libertad y la seguridad de los habitantes del país. La evolución político-social de México nos hace ver que ello es posible.

APÉNDICE 2. VEINTIDÓS AÑOS DE PRESIDENCIALISMO MEXICANO: 1978-2000. UNA RECAPITULACIÓN*

I. INTRODUCCIÓN**

En 1978 se publicó la primera edición de mi libro *El presidencialismo mexicano*; en él señalé las once causas por las cuales, según mi criterio, el titular del poder ejecutivo federal era tan extraordinariamente poderoso y la columna vertebral de todo el sistema político mexicano.[1]

Me referí a presidencialismo para resaltar que no se trataba de un régimen presidencial sino de una deformación del mismo, y lo escribí precisamente en 1977 cuando ese sistema político comenzaba tímidamente a transformarse con la reforma constitucional de ese año,[2] la cual aunque no tocó la figura ni facultades del presidente de la república, sí abrió las puertas, entre otros aspectos, al fortalecimiento de los partidos y a su representación en la cámara federal de Diputados. Por lo anterior, la reforma política de 1977 revistió importancia y es el comienzo de la evolución, aunque existan antecedentes, del sistema político que en aquel entonces era sinónimo de presidencialismo.

El *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* me publicó en su primer número, correspondiente a 1991, una reflexión sobre los cambios —los cuales califiqué de vertiginosos— que había sufrido nuestro presidencialismo, especialmente a partir de 1988. En mi opinión aquéllos eran:

> *a*] las transformaciones profundas que ha tenido la sociedad mexicana; *b*] las crisis económicas de los últimos años; *c*] un factor psicológico: la ruptura del tabú de que no se debía criticar al presidente de la república...; *d*] el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial federales; *e*] la influencia más intensa de los grupos de presión; *f*] el paso de un sistema de partido predomi-

* Publicado en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIV, núm. 100, enero-abril de 2001, pp. 71-99

** Agradezco los importantes comentarios que hicieron a este ensayo mis colegas los doctores Miguel Carbonell, Marcos Kaplan y José María Serna. Desde luego, el único responsable del contenido de éste, es su autor.

[1] Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, pp. 25 y 26.

[2] Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 361-388. Véase *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, t. I: *Reforma política*, Audiencias públicas, México, 1977, principalmente a partir de la p. 178, así como t. III: *Reforma de la Constitución*, 374 pp.; Javier Patiño Camarena, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 261-268.

nante a uno pluripartidista; *g*] las frecuentes e intensas manifestaciones de malestar popular; *h*] las reformas políticas promovidas desde la cúpula política, especialmente en los últimos ocho años e, *i*] una serie de factores internacionales.[3]

A diez años de haber manifestado esas causas, encuentro que, en una gran parte, son las mismas que continuaron presionando e impulsando los cambios al presidencialismo y al sistema político en este último decenio para reforzar nuestra democracia o, si se quiere expresar en otras palabras, para la superación de un sistema híbrido de elementos democráticos y autoritarios.

Los cambios políticos que México vivió en el segundo semestre de 2000, son resultado de un proceso evolutivo lento, el cual se aceleró en los últimos años, duró aproximadamente 23, y su gran protagonista ha sido la sociedad que presionó para irlos alcanzando. El mérito de las autoridades se encuentra en que en los momentos cruciales decidieron no oponerse a los cambios sino canalizarlos y, en algunas ocasiones, impulsarlos como fue el caso de la "ciudadanización" del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1994. La única manera de retrasarlos hubiera sido con las ballonetas y una catarata de sangre, si es que el ejército hubiera, quién sabe, acatado la orden de disparar.

Ahora bien, en una democracia, la alternancia en el poder es un fenómeno natural, ordinario y cotidiano. En México, la oposición política antes del 2 de julio de 2000, ya gobernaba a casi la mitad de la población al nivel de entidades federativas y municipios.[4] El hecho de que ese día la presidencia de la república fuera obtenida por un partido diferente al que lo ostentaba en el momento de esa votación, no debería en una democracia causar ningún gesto de asombro. Sin embargo, cuando en un país, el cargo político más importante lo detenta ininterrumpidamente un solo partido político por décadas, y más si los mecanismos del poder se concentran en la institución y en la persona, la alternancia en ese cargo implica elementos diferentes y cambios profundos que podrán ocurrir para avanzar o para retroceder en nuestra evolución política, pero que la van a marcar en los próximos años y décadas.

[3] Jorge Carpizo, "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIV, núm. 70, 1991, p. 89.

[4] Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, pp. 79-97 y 102-106; Alejandro Tuirán Gutiérrez, "Del monopartidismo a un país multicolor", *Reforma*, núm. 359, 17 de diciembre de 2000, sección Enfoque, pp. 8-13.

II. EL PRESIDENTE COMO JEFE DEL PARTIDO QUE FUE PREDOMINANTE

¿Qué tan profundos han sido los cambios en el presidencialismo mexicano durante estos últimos veinte años? Para contestar la pregunta, he escogido el método de contrastar las once causas que enuncié en 1978 con aquellas que estructuraban el presidencialismo en nuestro país con la realidad del año 2000. Téngase en cuenta lo que ya asenté; en varios casos, la situación de nuestros días se debe a una evolución, a veces lenta; otras veces muy lenta, y en ocasiones ocurrió de manera vertiginosa.

En 1978 manifesté como la primera de esas causas: el presidente "Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales".

Actualmente:

a] El sistema de partido predominante no existe más. Tenemos un sistema tripartito de partidos políticos, lo que no quiere decir que existan únicamente tres partidos, sino que sólo tres tienen a nivel nacional, la posibilidad real de obtener la presidencia de la república y un número importante de legisladores en el Congreso federal. Son tres partidos los que gobiernan entidades federativas y múltiples municipios, y entre los cuales existe una lucha real por la obtención del poder dentro del marco que señala la ley.

Este cambio se fortaleció con las elecciones federales de 1988, en las cuales las dos oposiciones más importantes crecieron: en la elección presidencial el PAN obtuvo 17.07% de la votación y el FND 30.8%; el PRI alcanzó 50.36% de aquélla. En la Cámara de Diputados federal, el PRI logró contar con 260 legisladores, el PAN con 101 y la coalición de izquierda con 115.[5]

A partir de esa fecha, y especialmente en los últimos seis años, los avances electorales del PAN y del PRD —sucesor del FND— han sido espectaculares y han conformado el actual sistema tripartito de partidos.

b] Sin embargo, esos tres grandes partidos políticos tienen actualmente —unos más, otros menos— graves problemas internos que son del dominio público y que se están ventilando de frente a la sociedad. Es decir, en estos momentos es muy difícil poder conocer cómo van a evolucionar dichos partidos, si habrá o no escisiones, si el PRI sabrá ser, como en todo sistema democrático en el cual se gana y se pierde, un partido de oposición. Nuestro sistema de partidos aún se encuentra

[5] Ricardo Becerra, *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000, p. 202.

en evolución, ¿permanecerá como tripartito?, ¿evolucionará a un sistema bipartito o de más de tres? Este aspecto reviste una importancia nodal que va a impactar a todo el sistema político y, claro está, al presidencial.

c] A partir del 2 de julio de 2000, el presidente de la república ya no fue el jefe auténtico del PRI, como lo había sido durante décadas, en las cuales sus órdenes dentro del partido no eran discutidas sino puntualmente cumplidas. Hasta el final del último sexenio priista, aquél designó y removió al presidente del PRI como a un miembro más de su gabinete,[6] le imponía al partido su visión —¿ideología?— del país, decía la última palabra sobre los candidatos a las gubernaturas y se reservaba el derecho de decidir con libertad un número importante de las candidaturas de los legisladores federales, quienes hasta 1987 tenían muy amplias posibilidades de ganar la elección, con lo cual el presidente de la república prácticamente los estaba designando para el cargo.

Sin embargo, a partir del mencionado 2 de julio, la rebelión interna dentro de ese partido impidió que el presidente de la república cambiara una vez más a la presidenta del PRI, las críticas para él dentro de su partido fueron muy fuertes y los legisladores federales del PRI le mostraron su independencia.

Si en una elección futura, el PRI ganara la presidencia de la república, difícilmente el jefe de Estado volvería a ser el jefe de ese partido, y mucho menos con todas las facultades que detentó al respecto.

No se contempla posible que el actual presidente de la república pueda tener respecto a su partido una posición parecida a aquella que usufructuaron los presidentes de la república emanados del PRI. Al contrario, uno de los aspectos pendientes, y que los partidos políticos difícilmente podrán evadir, es el problema de su democracia interna y la desaparición de figuras como la de líder máximo, líder moral o líder real del partido.

d] El PRI ha estado configurado por sectores integrados por las grandes centrales obreras, campesinas y de profesionistas y, a través del partido, el presidente de la república tuvo un férreo control sobre

[6] El presidente Ernesto Zedillo, durante su sexenio, designó a seis presidentes del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, todos personajes políticos cercanos a él. A esos presidentes salientes los ubicó en su gabinete, en un organismo paraestatal o en una embajada. Desde luego que tantos cambios en su presidencia debilitaron al PRI y le restaron continuidad a su estrategia política; parecía que el presidente de la república quería dejar claro, entre otros aspectos, que el presidente del PRI era uno más de sus subordinados —"empleados", en la terminología que era de su agrado—, sin importarle sus propias declaraciones de que había establecido con su pártido una "sana distancia".

aquéllos, y designaba a sus líderes como a cualquier otro colaborador, salvo al de la CTM por la gran fuerza política que éste poseía.

Estos controles se vinieron debilitando poco a poco. A principios de los años setenta surgieron movimientos sindicales independientes e inconformidades en las organizaciones agrarias. No obstante, el sistema corporativo ha continuado. ¿Cómo lo afectará la derrota del PRI del 2 de julio de 2000 y las inconformidades y disidencias presentes? Una cuestión que actualmente se plantea es la autonomía sindical y la elección directa de los líderes de esas organizaciones.

De todos modos, en este aspecto la situación ha cambiado; únicamente piénsese en la rebelión —aunque moderada— de la FSTSE (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado), durante noviembre de 2000, con motivo del no-otorgamiento del bono sexenal. El presidente de la república fue muy claro de que aquél no se concedería, y ante el propio presidente comenzó la "insurrección" en la residencia oficial. El activismo y movilización de los trabajadores al servicio de la Federación obligaron a este último a entregar ese bono, aunque se le haya denominado "compensación".

Este aspecto está cambiando, aunque hasta ahora no en forma notoria, pero puede afirmarse que, por los indicios que existen, este sector de los trabajadores al servicio del Estado federal puede ser uno de los que revistan mayores modificaciones en el futuro cercano o mediato.

Sin embargo, aunque el actual constituye un sindicalismo frágil, tanto el del sector privado como el del público, el presente gobierno podría tratar de cooptar a los dirigentes, para evitar que aquél se constituya en un sector de incertidumbre o ingobernabilidad.

III. EL FORTALECIMIENTO DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL

1. En 1978 expresé como segunda causa: "El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política".

Actualmente:

a] El fortalecimiento del poder legislativo federal ha constituido un proceso lento que se acelera a partir de las elecciones federales de 1988, cuando la Cámara de Diputados quedó integrada casi por mitades; una, con miembros del partido en el poder en aquel entonces, y

la otra, con el conjunto de los partidos de oposición, así como el ingreso de cuatro legisladores de la oposición al senado de la república, hasta entonces unipartidista. En las elecciones federales de 1991 y 1994, el PRI logró recuperarse y contar con una cómoda mayoría en ambas cámaras legislativas federales. En 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados pero la conservó en la de Senadores. Las elecciones de 2000 han dado por resultado que ninguno de los grandes partidos obtuviera la mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras legislativas, aunque el PRI constituye la mayoría relativa en ambas. La actual correlación de fuerzas políticas en el Congreso federal hace necesario que si el presidente Fox desea que aquél apruebe sus propuestas, tenga que negociar; no existe duda alguna de que necesita hábiles negociadores políticos.

La anterior aseveración ya es una realidad. En diciembre de 2000, el Congreso de la Unión modificó en forma importante los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos que le había enviado el titular del poder ejecutivo federal. En la ley de ingresos se incrementaron éstos por aproximadamente 30 000 millones de pesos, con lo cual se aumentó el déficit del gasto público. La Cámara de Diputados, con estos recursos adicionales, apoyó fuertemente las participaciones federales a entidades federativas y municipios y redistribuyó los recursos en otras partidas. La negociación entre los tres partidos políticos más importantes entre sí, y con el poder ejecutivo federal, fue intensa. El consenso se alcanzó a través de esas negociaciones, evitándose así un enfrentamiento entre poderes.

El voto del año 2000, tanto en las elecciones federales como en las del Distrito Federal, fue un voto diferenciado; es decir no se votó uniformemente para los diversos cargos por un mismo partido, sino que ese voto se diferenció: uno a favor de un partido para el titular del poder ejecutivo federal, otro u otros a favor del partido contrario para los legisladores federales, y lo mismo aconteció en el nivel del Distrito Federal.

Los ciudadanos mostraron una madurez política increíble para un pueblo cuyo nivel educativo apenas acaba de alcanzar el primer año del nivel de secundaria. La voluntad ciudadana ha quedado muy clara: rechazo a la concentración del poder que ha sido nota característica de nuestro sistema político. Esa decisión fortalece al poder legislativo y su corolario inmediato es: entre los poderes políticos será necesaria la colaboración y la negociación entre pares.

b] La integración de la Cámara de Diputados en 1988, trajo consigo otro cambio mayor: las reformas constitucionales no las podía ya realizar un solo partido político porque no reunía el número de votos

indispensables para satisfacer el *quórum* requerido para esta específica situación, la cual es idéntica con la actual integración del Congreso de la Unión.

c] La nueva composición política del Congreso de la Unión alcanzada en 1977 lo fortaleció y comenzó, *sólo comenzó*, a ejercer facultades que constitucionalmente le corresponden pero que en la realidad eran letra muerta, específicamente la aprobación de todo lo relacionado con aquellas facultades del "poder de la bolsa", las que revisten una especial importancia en las tareas gubernativas: la ley de ingresos, el presupuesto de egresos, el examen anual de la cuenta pública, la política de empréstitos y de deuda pública.

El Congreso de la Unión —o la Cámara de Diputados cuando es una facultad que le es exclusiva— ha principiado a ejercer, aunque en forma incipiente, sus facultades constitucionales respecto al poder de la bolsa. Cada día será más difícil que el presidente de la república pueda ejercer esas facultades sin el contrapeso del Congreso por tres razones: este último ya se encuentra alerta de sus funciones al respecto y de lo muy importantes que son para el conjunto de la nación; por su composición pluripartidista y porque si el presidente de la república viola la ley fundamental en estos aspectos, se lo podría llevar a un juicio de responsabilidad política, tal y como he venido sosteniendo desde 1978.[7]

Señalemos un solo ejemplo al respecto, y veremos que aún el camino que al país le queda por recorrer en este rubro es largo: el de los empréstitos sobre el crédito de la nación, cuyas bases están constitucionalmente reguladas, y que al final de cuentas serán parte de la deuda pública.

La costumbre anticonstitucional en México fue que la ley de ingresos, cuya aprobación corresponde al Congreso de la Unión, autorizaba al presidente de la república la cantidad máxima de deuda que podía contratar por concepto de endeudamiento, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto de egresos de la federación, pero fue común que esa ley contuviera un párrafo como el siguiente: "Asimismo se faculta al ejecutivo federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamientos cuando, a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan".

Lo anterior fue muy grave, porque el Congreso de la Unión claudicaba de su poder de la bolsa y le entregaba estos aspectos claves al criterio discrecional del presidente de la república y sin que posterior-

[7] Jorge Carpizo, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, nota 1, pp. 209-213.

mente pudiera ejercerse algún control al respecto. Con todo lo grave de esa situación, el Congreso abdicaba de estas facultades de antemano, pero lo hacía voluntaria y conscientemente.

Peor y más delicado ha sido lo que aconteció en la legislatura 1997-2000, cuando el PRI ya no contaba con mayoría en la Cámara de Diputados, y el presidente de la república intentó que, *a posteriori*, cuando ya era un *hecho consumado*, decidido exclusivamente por él y ante él, se aprobara como deuda pública las que estaban contenidas en el Fobaproa y que constituyen el monto de deuda más grande en toda la historia de México, que se calcula se podrá pagar en treinta años, lo cual reduce considerablemente los recursos presupuestales para la obra pública y el gasto social. Algo parecido no se vio ni en los peores momentos del presidencialismo mexicano. Todo el poder, sin ningún contrapeso, ejercido por un solo hombre como si se tratara de Luis XIV o de Catalina de Rusia.[8]

Desde luego que no se podía permitir la quiebra del sistema financiero nacional, pero *la solución tenía que discutirse en el Congreso de la Unión, si iba a implicar deuda pública*, para que el costo de ésta fuera el menor para la nación y para evitar corruptelas y enorme corrupción, tal y como aconteció. No obstante las disposiciones constitucionales, nada de ello ocurrió y la voluntad soberbia de un solo hombre endeudó a generaciones de mexicanos.

Una señal de esperanza la encontramos en que ese mismo Congreso ejerció otras facultades que habían caído en desuso, como la posibilidad de no aprobar la salida al extranjero del titular del poder ejecutivo federal, las comisiones de investigación o la presentación de la controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la negativa de aquél de entregarle documentación indispensable para comprender diversos aspectos del Fobaproa, con pretextos legaloides que ofenden el sentido común.

d] En la historia mexicana, el Congreso de la Unión ha tenido dos periodos ilustres, porque sí ha ejercido sus facultades constitucionales: de 1857 a 1860 y durante la presidencia de Madero. ¿Será posible que el tercero sea la legislatura 2000-2003, en virtud de las nuevas circunstancias políticas que se presentan en el país y de su propia composición?

2. En 1978 escribí como tercera causa: "La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado."

[8] Andrés Manuel López Obrador, *Fobaproa: expediente abierto. Reseña y archivo*, México, Grijalbo, 1999, pp. 49-63 y 71-94.

Actualmente:

a] El poder judicial federal comenzó a fortalecerse a partir de las reformas constitucionales del 15 de enero de 1988, las cuales convirtieron a la Suprema Corte de Justicia en casi un tribunal constitucional y le rescataron, en una buena parte, su verdadera competencia:[9] la interpretación de la ley suprema. Esa reforma trajo consigo el incremento del número de los juzgados de distrito y de los tribunales de circuito, un aumento muy importante a las remuneraciones de los magistrados y jueces federales y el comienzo real de la profesionalización y de la carrera judiciales.[10]

b] El 31 de diciembre de 1994 se realizó una nueva reforma al poder judicial federal, que también lo ha continuado fortaleciendo: nueva integración del pleno de la Suprema Corte, énfasis en las funciones jurisdiccionales de aquél, al suprimirle atribuciones administrativas y de gobierno, un avance en la configuración de la Suprema Corte como un auténtico tribunal constitucional, la creación del Consejo de la Judicatura Federal, la creación y el fortalecimiento de garantías constituicional-procesales para la defensa de la Constitución como son la acción de constitucionalidad y la controversia constitucional.[11]

c] Por desgracia, el 11 de junio de 1999 aconteció una contrarreforma constitucional con la cual se destrozó la independencia y la autonomía del Consejo de la Judicatura Federal y se le subordinó totalmente al pleno de la Suprema Corte de Justicia. He sostenido que mejor hubiera sido la desaparición de ese Consejo que su existencia ficticia.[12]

d] Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia se ha vigorizado al ejercer sus responsabilidades como tribunal constitucional y su presti-

[9] Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 761-762. Véase Héctor Fix-Zamudio, "La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional", *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano: la reforma judicial de 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, pp. 345-390.

[10] Jorge Carpizo, "Algunas reflexiones sobre...", *op. cit.*, nota 3, p. 90.

[11] Jorge Carpizo, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, 1995, pp. 807-842. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *op. cit.*, nota 9, pp. 763-767. Véase Héctor Fix-Zamudio, "Judicial reform and the Supreme Court of Mexico: the trajectory of three years", *United States-Mexico Law Journal*, Albuquerque N. M., primavera, núm. 6., pp. 6-12; Mario Melgar Adalid, (coord.), *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, 1995, 287 pp.

[12] Jorge Carpizo, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 479-486; Miguel Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. XXX-XL.

gio ha sido revalorado socialmente con la resolución de importantes controversias constitucionales y acciones de constitucionalidad. Sus criterios han resuelto conflictos entre poderes de la federación, y entre éstos y los de los niveles locales y municipales. También importantes son algunas tesis de interpretación constitucional en estos últimos seis años.[13]

e] El primer presidente de la Suprema Corte de Justicia designado libremente por el pleno de aquélla es el actual, ya que con anterioridad aquél aceptaba la sugerencia que realizaba el presidente de la república, a través del secretario de Gobernación. Este aspecto refuerza la autonomía de la Suprema Corte.

f] La decisión del pleno de ese órgano de destituir y exigir responsabilidad a las autoridades que no ejecutan las sentencias de amparo. Ciertamente esta decisión proviene de 1989, pero entonces se realizaba en secreto, advirtiéndole a la autoridad responsable que se pondría a consideración del pleno el proyecto de su destitución. En la actualidad es muy apropiado que estos asuntos sean del conocimiento de la sociedad como aconteció recientemente con el caso de unos terrenos en Baja California Sur.

g] Todo parece indicar, y es lo más conveniente y con mucho para el país, que el poder judicial federal continuará fortaleciéndose y, en particular, la Suprema Corte,[14] a la cual únicamente le falta la supresión de algunas facultades —como la determinación de la competencia entre tribunales— y la concesión de otras como los efectos generales de sus sentencias de amparo para que termine de configurarse

[13] Como ejemplos podemos citar las siguientes: la tesis: P.LXXXIX/96, núm. de registro 200, 111, aislada, en el *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. Época, t. III, junio de 1996. *Garantías individuales (derecho a la información). Violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. La configura el intento de lograr la impunidad de las autoridades que actúan dentro de una cultura de engaño, de la maquinación y del ocultamiento, por infringir el artículo 6o. también constitucional*, p. 513. Lo importante de esta tesis es su postura sobre la facultad de investigación que la Suprema Corte de Justicia le atribuye a la Constitución en su artículo 97. El pleno, en el amparo en revisión 3137/98, por primera vez interpretó correctamente el derecho a la información. El mismo pleno en el amparo en revisión 1475/98 —Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo—, el 11 de mayo de 1999 estableció la tesis: *Tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal.* El amparo en revisión núm. 2099/99, Evangelina Vázquez Curiel, del 7 de marzo de 2000, Pleno. Esta es una resolución interesante porque cita diversos instrumentos internacionales que México ha ratificado y porque es una síntesis de hasta donde ha llegado la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a uno de los grandes temas actuales, incluido México: el derecho a la información.

[14] Valiente y digna fue la defensa del presupuesto del poder judicial federal por parte del presidente de la Suprema Corte, Genaro Góngora, en noviembre y diciembre de 2000. Ciertamente no logró todo lo solicitado pero el solo hecho de dicha defensa pública —situación inédita en México— fortalece la independencia de ese poder y su prestigio social.

como un verdadero tribunal constitucional, lo cual reforzará nuestro Estado de derecho y contribuirá a fortalecer nuestra cultura jurídica, la cual se encuentra aún en pinitos.

h] Por lo anterior, hay que ser muy cuidadoso con la calidad profesional y moral de los jueces federales, especialmente con los ministros de la Suprema Corte quienes deben contarse entre los mejores juristas del país.

Con el pleno de la Suprema Corte de Justicia acontece lo mismo que con la figura del *ombudsman*: su funcionamiento depende en mucho de la calidad de la persona o personas que ejercen esa dignidad.

Nombramientos acertados constituyen ministros honestos, preparados, responsables, dedicados a la importantísima labor de impartir justicia en el más alto tribunal de la república. En consecuencia, el sistema de designación de esos ministros es trascendente. En México, mucho se ha criticado dicho sistema, el original de 1917 fue reformado en 1928 e introdujo el procedimiento norteamericano, el cual en nuestro país fue un fracaso por la completa ascendencia que los titulares del poder ejecutivo federal tenían sobre el senado.

En tal virtud, en 1994 se modificó ese sistema de nueva cuenta para que el presidente someta una terna a la consideración del senado.

Para cualquier abogado, integrar el pleno de la Suprema Corte resulta un honor y un privilegio; en consecuencia, casi todos lo anhelan, pero no son muchos los idóneos.

Tengo dudas de si los mejores juristas, los que realmente deben llegar a ese pleno, aceptarían formar parte de una terna que puede prestarse a una contienda política entre los partidos, y cuyo resultado sea el nombramiento no del mejor sino del que obtenga el consenso en una negociación política.

IV. FACULTADES ECONÓMICAS, EL EJÉRCITO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA

1. En 1978 asenté como cuarta causa: "La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que (el presidente) tiene en materia económica".

Actualmente:

a] La influencia del presidente de la república en la economía continúa siendo extraordinariamente importante, pero ha venido disminuyendo a causa de una serie de factores.

b] Se supone que el Banco de México es ya un organismo autónomo que no depende jerárquicamente del poder ejecutivo federal ni de ningún otro poder, como es el caso de otros dos organismos: el IFE y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

c] La participación del sector público en la economía ha disminuido con la privatización de múltiples organismos descentralizados, empresas públicas de participación estatal mayoritaria y del sistema bancario.[15]

d] La mayor participación del Congreso de la Unión, en los últimos tres años, en la determinación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, especialmente en lo que se refiere a esas normas para el año 2001.

e] La mayor libertad de actuación de las leyes del mercado, con la desregulación de variados aspectos económicos y la firma de diversos tratados de libre comercio, primordialmente aquél con los EUA y Canadá. Resalto un hecho que me preocupa. La actitud abstencionista de los Estados a favor de las llamadas leyes del mercado ha traído como consecuencia la concentración de la riqueza en los países más prósperos, y dentro de las naciones en las personas que integran las elites económicas de aquéllas. Tan malos son los excesos del Estado interventor como los del Estado espectador.

f] El mayor acercamiento, a veces incluso como integración de algunos sectores, a la economía norteamericana, proceso que se acelera a partir de la entrada en vigor del mencionado Tratado de Libre Comercio.

g] El mayor peso específico que cada día tiene en la economía el ingreso y el egreso de capitales extranjeros.

2. En 1978 manifesté como quinta causa: "La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él (del presidente)".

Actualmente:

a] Afortunadamente el ejército, como institución, es respetuoso de la Constitución, de la autoridad civil y de su jefe supremo.

b] Las facultades del presidente de la república respecto a la movilización del ejército para salvaguardar la seguridad interior y la defensa externa del país se encuentran precisadas en la Constitución, tanto

[15] En 1976, existían 124 organismos descentralizados y 387 empresas de participación estatal mayoritaria (*Diario Oficial de la Federación* del 8 de septiembre de 1976). En 2000, existen 79 organismos descentralizados —cinco de los cuales están en proceso de desincorporación— y 124 empresas de participación estatal mayoritaria, en las cuales están incluidos 23 fideicomisos públicos, dos de estos últimos en proceso de desincorporación. Asimismo, 21 de esas empresas se encuentran también en proceso de desincorporación (*Diario Oficial de la Federación* del 1 de agosto de 2000).

en requisitos como en procedimientos, aunque subsiste, y tal vez sea necesario, un margen de discrecionalidad respecto al ámbito interno, lo cual no supera una serie de problemas a los que me he referido en otra ocasión.[16]

c] Las funciones del ejército se discuten públicamente. Probablemente su prestigio sí ha sido dañado por los casos de altos oficiales ligados al narcotráfico.

En México se solía comentar que existían tres instituciones que no se podían criticar, que eran intocables: la Virgen de Guadalupe, el presidente de la república y el ejército. Los últimos años han demostrado que esa idea ya pertenece a nuestro pasado.

3. En 1978 escribí como sexta causa: "La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación masiva."

Actualmente:

a] La situación se ha modificado sensiblemente y la influencia del poder ejecutivo federal respecto a muchos medios es inexistente o ha disminuido en forma considerable, aunque todavía existen aspectos en los cuales puede hacer sentir su poder.

b] El control del papel periódico que existía a través de la Productora e Importadora de Papel, S. A. (PIPSA) ha desaparecido. Esa empresa incluso permitió que se le hicieran compras a crédito y que algunos periódicos le debieran fuertes cantidades de dinero.

c] Los medios de comunicación públicos han disminuido como en el caso de los canales de televisión que hoy integran Televisión Azteca y el periódico *El Nacional*. No obstante, los que aún subsisten, más parecen medios del poder ejecutivo, al servicio y propaganda de su imagen y de sus acciones, que del Estado. Deberían estar orientados a proporcionar información objetiva e imparcial a la sociedad respecto a temas que le deben interesar o preocupar.

d] La publicidad que otorga el poder ejecutivo es extraordinariamente importante para los medios, y se realiza en forma discrecional, sin criterio alguno, a pesar de la existencia de ciertos lineamientos normativos que no se cumplen.

e] La autocensura ha sido casi totalmente superada y la libertad de expresión es una realidad. No puede negarse que actualmente un problema es que *algunos* —nunca es acertado generalizar— medios y co-

[16] Jorge Carpizo, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, nota 1, pp. 126-128. Véase Jorge Alberto Lozoya, "El ejército mexicano", *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977, p. 373; *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, México, Comisión para la conmemoración del sesquicentenario de la república federal y el centenario de la restauración del Senado, Cámara de Diputados, 1974, pp. 630-634.

municadores se escudan en ese valioso derecho humano para calumniar, difamar y mentir. La sociedad, esta sociedad madura, los conoce y les está comenzando a perder confianza.

f] Los famosos "chayotes" y prebendas aún existen en algunos casos, aunque se disfrazan de formas muy complejas.

g] Las concesiones y revocaciones de las estaciones y canales de la radio y de la televisión, así como su vigilancia permanente, continúan en las manos del poder ejecutivo federal, quien actúa casi en forma discrecional, lo cual constituye una "espada de Damocles" sobre el cuello de los concesionarios.

A pesar de lo anterior, la radio y la televisión han alcanzado una libertad de la cual no disfrutaban hace unos cuantos años, aunque quedan algunos resabios del pasado.

En este específico punto, las concesiones no deben estar en manos del gobierno federal, sino de un organismo "ciudadanizado", es decir no-gubernamental, plural, con atribuciones muy claras y definidas. En algunos casos con funciones de autoridad, y en otros de *ombudsman*; es decir, una especie de IFE, con aspectos de CNDH, para los medios de comunicación masiva.

h] Otro aspecto que aún no ha sido superado es la discrecionalidad del gobierno para proporcionar información sobre los asuntos públicos a los medios de comunicación, por carencia de la correspondiente legislación.

V. SISTEMA FEDERAL, FACULTADES METACONSTITUCIONALES Y ASPECTOS INTERNACIONALES

1. En 1978 expuse como séptima causa: "La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo".

Actualmente:

a] Mientras en 1980 los impuestos federales recaudados en millones de pesos fueron de 634 448, en 1995 fue de 964 465. Tuvieron un aumento de 2.80% en promedio anual.[17]

En cambio, en 1980 los impuestos estatales recaudados en millones de pesos fueron de 15 452, y en 1995 de 9 515. Tuvieron un decremento de 3.20% en promedio anual.

[17] Marcela Astudillo Moya, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 1999, p. 139. Para algunos antecedentes al respecto, véase Jorge Carpizo, *Estudios...*, *op. cit.*, nota 2, pp. 106-107; Sergio Francisco de la Garza, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1968, p. 201.

b] El régimen de participaciones, que es parte integrante del sistema de coordinación fiscal, nos otorga los siguientes datos. En 1980, de los impuestos federales se otorgaron 73 904 millones de pesos en participaciones a entidades federativas y municipios, y en 1995, 143 127, un incremento de 4.50% en promedio anual.

c] Del total de ingresos de las entidades federativas, en 1980, 13.4% provenía de los impuestos estatales, en 1995 este porcentaje había disminuido a 3.2%. Las participaciones federales en 1980 representaban de ese total de ingresos 64.1%, en 1995, 57.4%.

En los últimos años, las participaciones federales han representado para los municipios, en promedio, 48% de sus ingresos brutos.[18]

d] El resultado total de nuestro sistema de coordinación fiscal es que las entidades federativas observan un déficit creciente en sus finanzas públicas. Ese déficit, en millones de pesos, fue en 1991 de 25 238; en 1992 de 42 702; en 1993 de 54 908; en 1994 de 67 449 y en 1995 de 98 925.[19]

En otras palabras, las participaciones que las entidades federativas reciben del gobierno federal no son suficientes.

Este problema —el del federalismo fiscal— es, hasta ahora, el más importante de la estructura del Estado federal mexicano.[20]

e] No puede desconocerse que en los últimos años los gobernadores han adquirido alguna —y en ciertos casos mucha— autonomía respecto al presidente de la república, porque el número de gobernadores del PAN y del PRD ha crecido, y porque inclusive en el PRI varios ya no acataron puntualmente las instrucciones del gobierno central.

Muy interesante será observar cómo se desarrolla este aspecto en el cual un presidente de la república, miembro del PAN, trabajará con una mayoría de gobernadores provenientes del PRI.

2. En 1978 manifesté como octava causa: "Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas."

Actualmente:

a] Conserva sus amplias facultades constitucionales, las cuales ya comienzan a encontrar un equilibrio con el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial federales, así como con el fortalecimiento del régimen federal.

b] Sus principales facultades metaconstitucionales también se han alterado o de plano ya no existen.

[18] Marcela Astudillo Moya, *op. cit.*, nota 17, pp. 146 y 147.

[19] *Ibid.*, pp. 154 y 155.

[20] Jorge Carpizo, *Estudios...*, *op. cit.*, nota 2, pp. 98-105. Véase Ernesto Flores Zavala, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 1991, pp. 330 y 331.

Con la elección del 2 de julio de 2000 se pulverizó uno de los poderes más grandes del presidencialismo mexicano: la designación del sucesor; facultad que se había convertido en un sistema de engaños y mentiras, y que, en términos generales, resultó nefasto para México.[21]

c] El nombramiento de los gobernadores también comenzó a modificarse cuando, en 1989, se reconoció por primera vez que un partido de oposición, el PAN, había logrado el triunfo en la gubernatura del estado de Baja California. Cada día, más gubernaturas son detentadas por el propio PAN y el PRD.

El presidente de la república había conservado la decisión acerca de las candidaturas del PRI a las gubernaturas. Es muy probable que a partir de las mencionadas elecciones del 2 de julio, lo anterior también pase al museo de las prácticas políticas; es difícil imaginar que el PAN vaya a aceptar que el presidente de la república herede esta facultad que al final de cuentas era únicamente una consecuencia del engranaje político que el PRI había construido y que funcionó principalmente a partir de 1940, con el diseño político que edificó el presidente Lázaro Cárdenas.[22]

d] El nuevo sistema presidencial, en una muy buena parte, se va a determinar por el régimen de partidos políticos que termine por configurarse en nuestro país, y por una asignatura todavía pendiente: la democracia interna en los propios partidos.

3. En 1978 escribí como novena causa: "La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado".

Actualmente:

a] La nueva integración del senado puede traer como consecuencia que este órgano se interese en ejercer la parte de la responsabilidad que la Constitución le atribuye en el ámbito internacional. Ciertamente su participación ha sido modesta en virtud de que hasta las

[21] Jorge Carpizo, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, nota 1, pp. 191-197. También pueden consultarse al respecto Paz, Octavio, *Posdata*, México, Siglo XXI, 1970, p. 53; Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1971, pp. 146-147 y 293; Jaime González Graf, *La perspectiva política en México*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1975, p. 23; Daniel Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 10, 15-17 y 120; *ibid.*, *La sucesión: desenlace y perspectivas*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 99 y 100; Jorge Carpizo, *Nuevos estudios...*, *op. cit.*, nota 12, pp. 555-558.

[22] Lázaro Cárdenas, *Obras*, t. I: *Apuntes 1913-1940*, México, UNAM, 1972, p. 440; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, nota 1, pp. 205-207. Véase Tzvi Medin, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, México, Siglo XXI, 1974, pp. 63-113. Alicia Hernández Chávez, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1934-1940. La mecánica cardenista*, México, El Colegio de México, 1979, pp. 181-188. Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, México, Era, 1974, pp. 42-45 y 52-64. Luis Medina, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1940-1952. Del cardenismo al avilacamachismo*, México, El Colegio de México, 1978, pp. 48-97.

elecciones del 2 de julio de 2000, el PRI contó con la mayoría absoluta en esa cámara legisladora.

b] El 11 de mayo de 1988 se reformó la fracción X, del artículo 89 constitucional, que le señala al presidente de la república una serie de atribuciones, para adicionarle que aquél en la conducción de la política exterior deberá observar una serie de principios normativos que enuncia y que son la síntesis de la política internacional mexicana, la cual es reconocida mundialmente. En consecuencia, la política exterior se debe conducir de acuerdo con aquéllos, los cuales también obligan al senado, en su momento, a ejercer su corresponsabilidad en esta materia.

c] En los últimos años, nuestra política internacional ha lesionado su autonomía, porque no es posible estarle solicitando préstamos inmensos a los países más ricos —especialmente a uno—, así como a los organismos financieros internacionales —en los cuales éste tiene un gran peso—, y después votar en los organismos internacionales en contra de sus intereses. Es por ello que México, en los últimos seis años, en varias ocasiones se abstuvo de votar en defensa de esos principios tradicionales ya contenidos en la Constitución.

VI. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y ASPECTOS PSICOLÓGICOS

1. En 1978 indiqué como décima causa: “El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.”

Actualmente:

a] A partir de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, la ciudad de México es el Distrito Federal —de acuerdo con el artículo 44 de la ley fundamental— y es la sede de los poderes de la Unión, pero el jefe de gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el ejecutivo y la administración pública de esta entidad —artículo 122 c— y es elegido por votación universal, libre, directa y secreta.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal constituye su poder legislativo, aunque el Congreso de la Unión conserva algunas importantes atribuciones normativas respecto a esta entidad territorial.

b] En las elecciones de 1997 se eligió por primera vez al jefe de gobierno del Distrito Federal y ganó dichas elecciones uno de los candidatos de partido político diferente de aquél del presidente de la república. Las relaciones entre los poderes federales y los del Distrito Federal han sido bastante cordiales y no se han presentado mayores

Con la elección del 2 de julio de 2000 se pulverizó uno de los poderes más grandes del presidencialismo mexicano: la designación del sucesor; facultad que se había convertido en un sistema de engaños y mentiras, y que, en términos generales, resultó nefasto para México.[21]

c] El nombramiento de los gobernadores también comenzó a modificarse cuando, en 1989, se reconoció por primera vez que un partido de oposición, el PAN, había logrado el triunfo en la gubernatura del estado de Baja California. Cada día, más gubernaturas son detentadas por el propio PAN y el PRD.

El presidente de la república había conservado la decisión acerca de las candidaturas del PRI a las gubernaturas. Es muy probable que a partir de las mencionadas elecciones del 2 de julio, lo anterior también pase al museo de las prácticas políticas; es difícil imaginar que el PAN vaya a aceptar que el presidente de la república herede esta facultad que al final de cuentas era únicamente una consecuencia del engranaje político que el PRI había construido y que funcionó principalmente a partir de 1940, con el diseño político que edificó el presidente Lázaro Cárdenas.[22]

d] El nuevo sistema presidencial, en una muy buena parte, se va a determinar por el régimen de partidos políticos que termine por configurarse en nuestro país, y por una asignatura todavía pendiente: la democracia interna en los propios partidos.

3. En 1978 escribí como novena causa: "La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado".

Actualmente:

a] La nueva integración del senado puede traer como consecuencia que este órgano se interese en ejercer la parte de la responsabilidad que la Constitución le atribuye en el ámbito internacional. Ciertamente su participación ha sido modesta en virtud de que hasta las

[21] Jorge Carpizo, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, nota 1, pp. 191-197. También pueden consultarse al respecto Paz, Octavio, *Posdata*, México, Siglo XXI, 1970, p. 53; Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1971, pp. 146-147 y 293; Jaime González Graf, *La perspectiva política en México*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1975, p. 23; Daniel Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 10, 15-17 y 120; *ibid.*, *La sucesión: desenlace y perspectivas*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 99 y 100; Jorge Carpizo, *Nuevos estudios...*, *op. cit.*, nota 12, pp. 555-558.

[22] Lázaro Cárdenas, *Obras*, t. I: *Apuntes 1913-1940*, México, UNAM, 1972, p. 440; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, nota 1, pp. 205-207. Véase Tzvi Medin, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, México, Siglo XXI, 1974, pp. 63-113. Alicia Hernández Chávez, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1934-1940. La mecánica cardenista*, México, El Colegio de México, 1979, pp. 181-188. Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, México, Era, 1974, pp. 42-45 y 52-64. Luis Medina, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1940-1952. Del cardenismo al avilacamachismo*, México, El Colegio de México, 1978, pp. 48-97.

elecciones del 2 de julio de 2000, el PRI contó con la mayoría absoluta en esa cámara legisladora.

b] El 11 de mayo de 1988 se reformó la fracción X, del artículo 89 constitucional, que le señala al presidente de la república una serie de atribuciones, para adicionarle que aquél en la conducción de la política exterior deberá observar una serie de principios normativos que enuncia y que son la síntesis de la política internacional mexicana, la cual es reconocida mundialmente. En consecuencia, la política exterior se debe conducir de acuerdo con aquéllos, los cuales también obligan al senado, en su momento, a ejercer su corresponsabilidad en esta materia.

c] En los últimos años, nuestra política internacional ha lesionado su autonomía, porque no es posible estarle solicitando préstamos inmensos a los países más ricos —especialmente a uno—, así como a los organismos financieros internacionales —en los cuales éste tiene un gran peso—, y después votar en los organismos internacionales en contra de sus intereses. Es por ello que México, en los últimos seis años, en varias ocasiones se abstuvo de votar en defensa de esos principios tradicionales ya contenidos en la Constitución.

VI. EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y ASPECTOS PSICOLÓGICOS

1. En 1978 indiqué como décima causa: "El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal."

Actualmente:

a] A partir de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, la ciudad de México es el Distrito Federal —de acuerdo con el artículo 44 de la ley fundamental— y es la sede de los poderes de la Unión, pero el jefe de gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el ejecutivo y la administración pública de esta entidad —artículo 122 c— y es elegido por votación universal, libre, directa y secreta.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal constituye su poder legislativo, aunque el Congreso de la Unión conserva algunas importantes atribuciones normativas respecto a esta entidad territorial.

b] En las elecciones de 1997 se eligió por primera vez al jefe de gobierno del Distrito Federal y ganó dichas elecciones uno de los candidatos de partido político diferente de aquél del presidente de la república. Las relaciones entre los poderes federales y los del Distrito Federal han sido bastante cordiales y no se han presentado mayores

escollos. Así, se terminó con el mito de que en el asiento de los poderes federales no debía existir ninguna autoridad local porque necesariamente sería el origen de múltiples conflictos.

Todavía es prematuro exponer un juicio definitivo al respecto. Sin embargo, aunque en el futuro pudieran surgir disputas entre los poderes federales y los locales del Distrito Federal, siempre será preferible y más justo que estos últimos existan para que esa importante entidad goce del principio de autogobierno y autonomía política.

2. En 1978 escribí como décima primera causa: "Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione."

Actualmente:

a] Quien haya vivido en el país en los últimos años conoce que tal situación ha cambiado radicalmente. La sociedad ha exigido que exista un verdadero equilibrio entre los poderes y que se termine el predominio del presidente de la república sobre los demás poderes, organizaciones e instancias del país.

b] México ha vivido graves crisis económicas a partir de 1976, y la sociedad las ha atribuido en una gran parte a los diversos presidentes de la república, quienes fueron perdiendo el respeto del pueblo, deteriorándose el prestigio de la institución presidencial.

c] La creación de un sentimiento social de antiautoridad, pero especialmente enfocado a diversos titulares del poder ejecutivo federal porque, justificada o injustificadamente, se les ha atribuido corrupción, nepotismo, la causa de la inseguridad pública y la disminución del nivel de vida de millones y millones de mexicanos.

d] Los aspectos anteriormente reseñados rompieron el tabú de que el presidente no debía ser criticado. De esta situación se pasó a ataques virulentos, incluso a veces llenos de odio y resentimiento, llegándose a la difamación, aunque hay que reconocer que los comunicadores serios realizan sus críticas con argumentos de peso y con objetividad.

VII. ALGUNAS REFLEXIONES

1. Al cambio político logrado el año pasado, en 2000, contribuyeron diversos elementos; probablemente los más importantes son:

a] Las recurrentes crisis económicas acontecidas en los últimos veinticinco años que disminuyeron notablemente el nivel de vida de los trabajadores y de un alto porcentaje de la clase media, aumentándose el número de mexicanos en el estrato de pobreza extrema.

b] El crecimiento de la corrupción, la impunidad y, en los últimos años la inseguridad, aunados a muchos y diversos escándalos públicos.

c] La respuesta de los gobiernos federales, a las crisis y cuestiones mencionadas y a la presión social que aumentaba, consistió en la apertura paulatina del sistema político.

d] Un sentimiento social de cansancio respecto al sistema político y el anhelo de su cambio, el cual pudiera comenzar a resolver los problemas señalados.

e] El rechazo a la concentración del poder y el deseo de funcionamiento de un régimen democrático sin matices.

f] El entorno internacional, a partir de la caída del muro de Berlín, y el énfasis mundial en la existencia de gobiernos democráticos. Se identificó, con frecuencia, al régimen de los setenta años del PRI con uno plenamente autoritario sin atenuante alguno.

g] Un sistema sociopolítico que se agotó. El poder desgasta y un solo partido político en el ejercicio del poder ejecutivo durante setenta años ininterrumpidos, es cosa inimaginable. El PRI, si puede constituirse en un partido de oposición inteligente y no se divide, tiene la posibilidad de obtener la presidencia de la república en el futuro y, si tal situación ocurre, sería un partido diferente al que existió en esas siete décadas en virtud de que el sistema político que configuró y del cual fue parte esencial ya no existe.

2. Las crisis económicas y el desprestigio de los gobernantes y grupos de presión para fortalecerse e intervenir con mayor fuerza en las decisiones del poder público con la finalidad de que se favorezcan los intereses que representan. Entre éstos, en la actualidad, encuentro principalmente a la iglesia católica, los grandes grupos empresariales y algunas de las organizaciones que los representan, diversos medios de comunicación y el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional).

Entre los grupos de presión que, en nuestros días, han perdido fuerza o influencia se encuentran los grandes sindicatos obreros y las principales organizaciones campesinas, aunque algunos aún conservan capacidad para influir en las decisiones; un ejemplo es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y su disidencia organizada,[23] así como diversas organizaciones no-gubernamentales.

Sin embargo, este panorama ya ha venido cambiando en virtud de la derrota electoral del PRI en el año 2000, del reacomodo de diversas

[23] Jorge Carpizo, "Algunas reflexiones sobre...", *op. cit.*, nota 3, pp. 90-92; *ibid.*, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, nota 1, pp. 217-219. El tema de los grupos de presion en México ha sido poco estudiado y, a veces, en forma incorrecta. Véase José de Jesús Martínez Gil, *Los grupos de*

escollos. Así, se terminó con el mito de que en el asiento de los poderes federales no debía existir ninguna autoridad local porque necesariamente sería el origen de múltiples conflictos.

Todavía es prematuro exponer un juicio definitivo al respecto. Sin embargo, aunque en el futuro pudieran surgir disputas entre los poderes federales y los locales del Distrito Federal, siempre será preferible y más justo que estos últimos existan para que esa importante entidad goce del principio de autogobierno y autonomía política.

2. En 1978 escribí como décima primera causa: "Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione."

Actualmente:

a] Quien haya vivido en el país en los últimos años conoce que tal situación ha cambiado radicalmente. La sociedad ha exigido que exista un verdadero equilibrio entre los poderes y que se termine el predominio del presidente de la república sobre los demás poderes, organizaciones e instancias del país.

b] México ha vivido graves crisis económicas a partir de 1976, y la sociedad las ha atribuido en una gran parte a los diversos presidentes de la república, quienes fueron perdiendo el respeto del pueblo, deteriorándose el prestigio de la institución presidencial.

c] La creación de un sentimiento social de antiautoridad, pero especialmente enfocado a diversos titulares del poder ejecutivo federal porque, justificada o injustificadamente, se les ha atribuido corrupción, nepotismo, la causa de la inseguridad pública y la disminución del nivel de vida de millones y millones de mexicanos.

d] Los aspectos anteriormente reseñados rompieron el tabú de que el presidente no debía ser criticado. De esta situación se pasó a ataques virulentos, incluso a veces llenos de odio y resentimiento, llegándose a la difamación, aunque hay que reconocer que los comunicadores serios realizan sus críticas con argumentos de peso y con objetividad.

VII. ALGUNAS REFLEXIONES

1. Al cambio político logrado el año pasado, en 2000, contribuyeron diversos elementos; probablemente los más importantes son:

a] Las recurrentes crisis económicas acontecidas en los últimos veinticinco años que disminuyeron notablemente el nivel de vida de los trabajadores y de un alto porcentaje de la clase media, aumentándose el número de mexicanos en el estrato de pobreza extrema.

b] El crecimiento de la corrupción, la impunidad y, en los últimos años la inseguridad, aunados a muchos y diversos escándalos públicos.

c] La respuesta de los gobiernos federales, a las crisis y cuestiones mencionadas y a la presión social que aumentaba, consistió en la apertura paulatina del sistema político.

d] Un sentimiento social de cansancio respecto al sistema político y el anhelo de su cambio, el cual pudiera comenzar a resolver los problemas señalados.

e] El rechazo a la concentración del poder y el deseo de funcionamiento de un régimen democrático sin matices.

f] El entorno internacional, a partir de la caída del muro de Berlín, y el énfasis mundial en la existencia de gobiernos democráticos. Se identificó, con frecuencia, al régimen de los setenta años del PRI con uno plenamente autoritario sin atenuante alguno.

g] Un sistema sociopolítico que se agotó. El poder desgasta y un solo partido político en el ejercicio del poder ejecutivo durante setenta años ininterrumpidos, es cosa inimaginable. El PRI, si puede constituirse en un partido de oposición inteligente y no se divide, tiene la posibilidad de obtener la presidencia de la república en el futuro y, si tal situación ocurre, sería un partido diferente al que existió en esas siete décadas en virtud de que el sistema político que configuró y del cual fue parte esencial ya no existe.

2. Las crisis económicas y el desprestigio de los gobernantes y grupos de presión para fortalecerse e intervenir con mayor fuerza en las decisiones del poder público con la finalidad de que se favorezcan los intereses que representan. Entre éstos, en la actualidad, encuentro principalmente a la iglesia católica, los grandes grupos empresariales y algunas de las organizaciones que los representan, diversos medios de comunicación y el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional).

Entre los grupos de presión que, en nuestros días, han perdido fuerza o influencia se encuentran los grandes sindicatos obreros y las principales organizaciones campesinas, aunque algunos aún conservan capacidad para influir en las decisiones; un ejemplo es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y su disidencia organizada,[23] así como diversas organizaciones no-gubernamentales.

Sin embargo, este panorama ya ha venido cambiando en virtud de la derrota electoral del PRI en el año 2000, del reacomodo de diversas

[23] Jorge Carpizo, "Algunas reflexiones sobre...", *op. cit.*, nota 3, pp. 90-92; *ibid.*, *El presidencialismo...*, *op. cit.*, nota 1, pp. 217-219. El tema de los grupos de presion en México ha sido poco estudiado y, a veces, en forma incorrecta. Véase José de Jesús Martínez Gil, *Los grupos de*

fuerzas sociales y políticas como consecuencia de dicha derrota, de las cuentas a pagar del nuevo gobierno por los apoyos recibidos durante la campaña presidencial, del desgaste de varias organizaciones sociales y la disfuncionalidad de algunos de sus dirigentes, de la existencia de organizaciones de ultraderecha cuya presencia había sido más o menos discreta porque las circunstancias no les favorecían.

Además, hay que tener en cuenta las presiones internacionales, como las provenientes de algunos Estados, en forma notable las del país con el cual se tienen las relaciones bilaterales más importantes y que es el más poderoso y rico del planeta, también, las de la Unión Europea a partir del acuerdo económico, político y de cooperación firmado el año pasado.

Diversos organismos internacionales ejercen también presión sobre el país, tales como el FMI (Fondo Monetario Internacional), el BM (Banco Mundial), la ONU (Organización de las Naciones Unidas) a través de varios comisionados y la CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

Los anteriores aspectos son factores que tendrán presencia en la conducción gubernativa del actual presidente Vicente Fox y que podrán auxiliar o entorpecer sus acciones. Mucho dependerá del respeto a la ley que el presidente guarde, de su habilidad política, de su popularidad y de un conjunto de circunstancias internas e internacionales.

3. Con la derrota del PRI y la llegada a la presidencia de la república de un partido que era de oposición hasta el primero de diciembre de 2000, se han despertado, como es muy natural, muchas expectativas y esperanzas.

No obstante, una reforma profunda no implica sólo elementos de carácter jurídico y político, sino primordialmente una gran transformación social y cultural —espiritual en un sentido amplio— y para que éstas se efectúen es indispensable un cambio en los individuos, en su mentalidad, en su marco de valores, en su visión de la existencia. Entonces, se establece una relación de influencias positivas recíprocas entre sociedad e individuo.

presión y los partidos políticos en México, México, Porrúa, 1992, pp. 139-147. Otto Granados Roldán, *La Iglesia Católica Mexicana como grupo de presión*, México, UNAM, 1981, 68 pp. Martín Sánchez, *Grupos de poder y centralización política en México. El caso Michoacán 1920-1924*, México, Instituto Nacional del Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1994, pp. 23-36 y 55-77. En 1987, se editó el número 5 de *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, el cual está dedicado al estudio de los grupos de presión. Al respecto se pueden consultar: María Amparo Casar, "Los empresarios mexicanos como grupo de presión", pp. 331-345, y Francisco Zapata, "El sindicalismo mexicano como sistema de grupo de presión", pp. 509-527.

La sociedad mexicana está harta y asfixiada por la corrupción, la impunidad, la arbitrariedad y la irresponsabilidad.[24] Hay que tener en cuenta, sin embargo, que por décadas —por las razones que sean, y no es este el espacio para examinarlas— nuestra sociedad las toleró, y en algunos casos, inclusive las auspició. Los ejemplos son innumerables. Nuestra sociedad comenzó a ser intolerante con estas lacras hasta hace pocos años, y aun en nuestros días es increíble contemplar que diversos y verdaderos criminales y delincuentes gozan de aceptación social. El camino que nos falta por recorrer es todavía muy largo.

Nuestra cultura jurídica es débil. Todos y cada uno de nosotros exigimos la estricta aplicación de la ley, pero al vecino; para nosotros y los nuestros siempre encontramos causas excluyentes de esa aplicación.

4. México se encuentra en una etapa muy importante de su evolución política. Las perspectivas son alentadoras: el solo cambio de la presidencia de la república a un partido diferente de aquel que la detentó durante siete décadas, es positivo. Existen diversos factores favorables para la consolidación de un régimen democrático, el cual necesariamente implica tolerancia, protección a los derechos humanos y a los grupos minoritarios, y que todo acto de gobierno respete el Estado de derecho.

Sin embargo, ni la democracia ni la gobernabilidad están aseguradas si no se las continúa construyendo día a día y se actúa conforme con las normas constitucionales y secundarias. Hay que desterrar cualquier tentación de realizar un acto arbitrario, hay que enriquecer y respetar los aspectos que nos unen y que se han construido a través de nuestra historia. Los principios jurídicos y políticos básicos contenidos en la ley suprema no pueden ser alterados si no existe consenso social y político al respecto.

En esta nueva etapa, insisto, el gozne de nuestra democracia y de nuestra gobernabilidad se sustenta en el Estado de derecho, y la última palabra en este sentido le corresponde decirla al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —y en cuestiones electorales a su Tribunal Electoral—, cuerpo colectivo que en última instancia conoce y decide si un acto de cualquier autoridad se enmarca y ajusta o no a la Constitución, la cual le otorga casi todos los instrumentos necesarios para su defensa y, a su vez, la de todo el orden jurídico mexicano.[25]

En esta nueva etapa de nuestra evolución, el papel que habrá de desempeñar la Suprema Corte de Justicia de la Nación será esencial, y

[24] Jorge Carpizo, *Anatomía de perversidades. Reflexiones sobre la moral pública en México*, México, Aguilar, 2000, pp. 82-92.

[25] Podría enriquecerse el contenido con la justicia constitucional mexicana con la acepta-

fuerzas sociales y políticas como consecuencia de dicha derrota, de las cuentas a pagar del nuevo gobierno por los apoyos recibidos durante la campaña presidencial, del desgaste de varias organizaciones sociales y la disfuncionalidad de algunos de sus dirigentes, de la existencia de organizaciones de ultraderecha cuya presencia había sido más o menos discreta porque las circunstancias no les favorecían.

Además, hay que tener en cuenta las presiones internacionales, como las provenientes de algunos Estados, en forma notable las del país con el cual se tienen las relaciones bilaterales más importantes y que es el más poderoso y rico del planeta, también, las de la Unión Europea a partir del acuerdo económico, político y de cooperación firmado el año pasado.

Diversos organismos internacionales ejercen también presión sobre el país, tales como el FMI (Fondo Monetario Internacional), el BM (Banco Mundial), la ONU (Organización de las Naciones Unidas) a través de varios comisionados y la CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

Los anteriores aspectos son factores que tendrán presencia en la conducción gubernativa del actual presidente Vicente Fox y que podrán auxiliar o entorpecer sus acciones. Mucho dependerá del respeto a la ley que el presidente guarde, de su habilidad política, de su popularidad y de un conjunto de circunstancias internas e internacionales.

3. Con la derrota del PRI y la llegada a la presidencia de la república de un partido que era de oposición hasta el primero de diciembre de 2000, se han despertado, como es muy natural, muchas expectativas y esperanzas.

No obstante, una reforma profunda no implica sólo elementos de carácter jurídico y político, sino primordialmente una gran transformación social y cultural —espiritual en un sentido amplio— y para que éstas se efectúen es indispensable un cambio en los individuos, en su mentalidad, en su marco de valores, en su visión de la existencia. Entonces, se establece una relación de influencias positivas recíprocas entre sociedad e individuo.

presión y los partidos políticos en México, México, Porrúa, 1992, pp. 139-147. Otto Granados Roldán, *La Iglesia Católica Mexicana como grupo de presión*, México, UNAM, 1981, 68 pp. Martín Sánchez, *Grupos de poder y centralización política en México. El caso Michoacán 1920-1924*, México, Instituto Nacional del Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1994, pp. 23-36 y 55-77. En 1987, se editó el número 5 de *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, el cual está dedicado al estudio de los grupos de presión. Al respecto se pueden consultar: María Amparo Casar, "Los empresarios mexicanos como grupo de presión", pp. 331-345, y Francisco Zapata, "El sindicalismo mexicano como sistema de grupo de presión", pp. 509-527.

La sociedad mexicana está harta y asfixiada por la corrupción, la impunidad, la arbitrariedad y la irresponsabilidad.[24] Hay que tener en cuenta, sin embargo, que por décadas —por las razones que sean, y no es este el espacio para examinarlas— nuestra sociedad las toleró, y en algunos casos, inclusive las auspició. Los ejemplos son innumerables. Nuestra sociedad comenzó a ser intolerante con estas lacras hasta hace pocos años, y aun en nuestros días es increíble contemplar que diversos y verdaderos criminales y delincuentes gozan de aceptación social. El camino que nos falta por recorrer es todavía muy largo.

Nuestra cultura jurídica es débil. Todos y cada uno de nosotros exigimos la estricta aplicación de la ley, pero al vecino; para nosotros y los nuestros siempre encontramos causas excluyentes de esa aplicación.

4. México se encuentra en una etapa muy importante de su evolución política. Las perspectivas son alentadoras: el solo cambio de la presidencia de la república a un partido diferente de aquel que la detentó durante siete décadas, es positivo. Existen diversos factores favorables para la consolidación de un régimen democrático, el cual necesariamente implica tolerancia, protección a los derechos humanos y a los grupos minoritarios, y que todo acto de gobierno respete el Estado de derecho.

Sin embargo, ni la democracia ni la gobernabilidad están aseguradas si no se las continúa construyendo día a día y se actúa conforme con las normas constitucionales y secundarias. Hay que desterrar cualquier tentación de realizar un acto arbitrario, hay que enriquecer y respetar los aspectos que nos unen y que se han construido a través de nuestra historia. Los principios jurídicos y políticos básicos contenidos en la ley suprema no pueden ser alterados si no existe consenso social y político al respecto.

En esta nueva etapa, insisto, el gozne de nuestra democracia y de nuestra gobernabilidad se sustenta en el Estado de derecho, y la última palabra en este sentido le corresponde decirla al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —y en cuestiones electorales a su Tribunal Electoral—, cuerpo colectivo que en última instancia conoce y decide si un acto de cualquier autoridad se enmarca y ajusta o no a la Constitución, la cual le otorga casi todos los instrumentos necesarios para su defensa y, a su vez, la de todo el orden jurídico mexicano.[25]

En esta nueva etapa de nuestra evolución, el papel que habrá de desempeñar la Suprema Corte de Justicia de la Nación será esencial, y

[24] Jorge Carpizo, *Anatomía de perversidades. Reflexiones sobre la moral pública en México*, México, Aguilar, 2000, pp. 82-92.

[25] Podría enriquecerse el contenido con la justicia constitucional mexicana con la acepta-

en tal virtud tiene en sus manos una de las más grandes responsabilidades desde que fue creada hace ya ciento setenta y cinco años.

VIII. CONCLUSIONES

Las conclusiones que se pueden extraer de este ensayo son las siguientes:

a] El presidencialismo y, en general, el sistema político mexicano, han sufrido transformaciones colosales en el periodo reseñado, pero aquéllas se aceleraron a partir de 1988 y 1994.

b] De un sistema vertical, rígido, jerarquizado y en el cual el poder ha estado extraordinariamente concentrado, se intenta transitar a uno en el cual los poderes legislativo y judicial cumplan cabalmente con sus facultades constitucionales; que sean una realidad los pesos y contrapesos que establece la ley fundamental y que tengan mayor presencia y fuerza la diversidad de los actores sociales y políticos.

c] La alternancia del poder al nivel del titular del ejecutivo federal y la composición del Congreso de la Unión —en el cual ningún partido cuenta con mayoría absoluta en cámara alguna—, abre la posibilidad, aunque no la asegura, de que el proceso del poder político se desarrolle conforme con los cauces constitucionales.

d] A nadie conviene al existencia de un poder ejecutivo federal débil y que no pueda cumplir con sus responsabilidades legales. Lo anterior sería nefasto para el país. Lo que se anhela es que desaparezcan las huellas y resabios del presidencialismo, para que opere un verdadero sistema presidencial con las limitaciones, acotaciones y equilibrios que señala nuestra Constitución.

e] Existen las condiciones políticas y sociales para que del sistema de poder concentrado se transite a uno de poderes equilibrados.

f] El mandato del pueblo de México para esta nueva etapa es claro: la base será la negociación política; hay que hacer de ésta un arte; los partidos y fuerzas políticas necesariamente tendrán que negociar para alcanzar consensos y acuerdos exitosos. Éstos son indispensables para fortalecer nuestra democracia y vigorizarla con gobernabilidad.

g] No es posible la existencia de la democracia sin gobernabilidad. La inestabilidad política propicia la anarquía y ésta, a su vez, es gran enemiga de la democracia, ya que posibilita la instauración de un régimen autoritario o totalitario.

ción de la "cuestión de inconstitucionalidad". Véase Edgar Corzo Sosa, *La cuestión de inconstitucionalidad,* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, 575 pp.

h] Para que el actual gobierno federal —2000-2006— sea un éxito, como es necesario para México y el cual todos deseamos, habrá de basar sus actos de gobierno sobre cuatro fundamentos indispensables: I] ajustar todas sus acciones a la Constitución y a la ley; que el Estado de derecho sea una realidad; II] negociar para alcanzar acuerdos; III] combatir de frente y con carácter prioritario la pobreza, especialmente la extrema, en la cual viven millones y millones de mexicanos. Ningún país puede funcionar políticamente bien, si cuenta con enormes y trágicos rezagos sociales, y IV] tener siempre presente que se gobierna para todos, y ningún grupo de presión puede imponer sus intereses o visiones sobre la diversidad y la pluralidad de la sociedad mexicana.

i] El gobierno habrá de saber negociar, de manifestar voluntad para alcanzar acuerdos en bien del país. No obstante, una parte de la responsabilidad corresponde a los partidos de oposición, los cuales también habrán de tener disposición para negociar, para hacer honor a su papel de oposición dentro de la Constitución; esos partidos constituyen piezas clave para el buen funcionamiento de las instituciones nacionales.

Los partidos políticos de oposición deberán rechazar y criticar los actos de gobierno cuando así deban hacerlo, y deberán contribuir a la formación de aquéllos cuando el interés nacional lo exija. Toda una evolución político-constitucional se encuentra apoyando esta nueva etapa por la cual México va a transitar.

en tal virtud tiene en sus manos una de las más grandes responsabilidades desde que fue creada hace ya ciento setenta y cinco años.

VIII. CONCLUSIONES

Las conclusiones que se pueden extraer de este ensayo son las siguientes:

a] El presidencialismo y, en general, el sistema político mexicano, han sufrido transformaciones colosales en el periodo reseñado, pero aquéllas se aceleraron a partir de 1988 y 1994.

b] De un sistema vertical, rígido, jerarquizado y en el cual el poder ha estado extraordinariamente concentrado, se intenta transitar a uno en el cual los poderes legislativo y judicial cumplan cabalmente con sus facultades constitucionales; que sean una realidad los pesos y contrapesos que establece la ley fundamental y que tengan mayor presencia y fuerza la diversidad de los actores sociales y políticos.

c] La alternancia del poder al nivel del titular del ejecutivo federal y la composición del Congreso de la Unión —en el cual ningún partido cuenta con mayoría absoluta en cámara alguna—, abre la posibilidad, aunque no la asegura, de que el proceso del poder político se desarrolle conforme con los cauces constitucionales.

d] A nadie conviene al existencia de un poder ejecutivo federal débil y que no pueda cumplir con sus responsabilidades legales. Lo anterior sería nefasto para el país. Lo que se anhela es que desaparezcan las huellas y resabios del presidencialismo, para que opere un verdadero sistema presidencial con las limitaciones, acotaciones y equilibrios que señala nuestra Constitución.

e] Existen las condiciones políticas y sociales para que del sistema de poder concentrado se transite a uno de poderes equilibrados.

f] El mandato del pueblo de México para esta nueva etapa es claro: la base será la negociación política; hay que hacer de ésta un arte; los partidos y fuerzas políticas necesariamente tendrán que negociar para alcanzar consensos y acuerdos exitosos. Éstos son indispensables para fortalecer nuestra democracia y vigorizarla con gobernabilidad.

g] No es posible la existencia de la democracia sin gobernabilidad. La inestabilidad política propicia la anarquía y ésta, a su vez, es gran enemiga de la democracia, ya que posibilita la instauración de un régimen autoritario o totalitario.

ción de la "cuestión de inconstitucionalidad". Véase Edgar Corzo Sosa, *La cuestión de inconstitucionalidad,* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, 575 pp.

h] Para que el actual gobierno federal —2000-2006— sea un éxito, como es necesario para México y el cual todos deseamos, habrá de basar sus actos de gobierno sobre cuatro fundamentos indispensables: I] ajustar todas sus acciones a la Constitución y a la ley; que el Estado de derecho sea una realidad; II] negociar para alcanzar acuerdos; III] combatir de frente y con carácter prioritario la pobreza, especialmente la extrema, en la cual viven millones y millones de mexicanos. Ningún país puede funcionar políticamente bien, si cuenta con enormes y trágicos rezagos sociales, y IV] tener siempre presente que se gobierna para todos, y ningún grupo de presión puede imponer sus intereses o visiones sobre la diversidad y la pluralidad de la sociedad mexicana.

i] El gobierno habrá de saber negociar, de manifestar voluntad para alcanzar acuerdos en bien del país. No obstante, una parte de la responsabilidad corresponde a los partidos de oposición, los cuales también habrán de tener disposición para negociar, para hacer honor a su papel de oposición dentro de la Constitución; esos partidos constituyen piezas clave para el buen funcionamiento de las instituciones nacionales.

Los partidos políticos de oposición deberán rechazar y criticar los actos de gobierno cuando así deban hacerlo, y deberán contribuir a la formación de aquéllos cuando el interés nacional lo exija. Toda una evolución político-constitucional se encuentra apoyando esta nueva etapa por la cual México va a transitar.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar y Maya, José, *La suspensión de garantías,* en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia,* núms. 25-26-27-28, México, 1945.

Alatriste, Sealtiel, Jr., *Las empresas del estado,* en *Finanzas y Contabilidad,* vol. XXVI, núm. 10, México, 1959.

Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Protección jurisdiccional del particular frente al ejecutivo en México,* en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* nueva serie, año III, núm. 8, México, 1970.

Alcázar, Marco Antonio, *Las agrupaciones patronales en México,* México, El Colegio de México, 1977.

Alsina, Hugo, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial,* Buenos Aires, Ediar, 1957, t. II.

Análisis Político, El presidencialismo mexicano, vol. 5, núm. 25, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1976.

Arriola, Carlos, *Las organizaciones empresariales contemporáneas,* en *Lecturas de política mexicana,* México, El Colegio de México, 1977.

Bartlett, Manuel, *El sistema presidencialista mexicano,* en *Pensamiento Político,* vol. II, núm. 5, México, 1969.

Biscaretti di Ruffìa, Paolo, *Derecho constitucional,* Madrid, Ed. Tecnos, 1965.

———, *Introducción al derecho constitucional comparado,* México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Briseño Sierra, Humberto, *Organización del tribunal fiscal,* en *Tercer congreso mexicano de derecho procesal,* Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1969.

Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales,* México, Ed. Porrúa, 1965.

———, *Derecho constitucional mexicano,* México, Ed. Porrúa, 1973.

Burns, James MacGregor, *Gobierno presidencial,* México, Ed. Limusa Wiley, 1967.

Busey, James L., *Latin America: political institutions and processes,* Nueva York, Random House, 1964.

Cabrera, Luis y Portes Gil, Emilio, *La misión constitucional del procurador general de la república,* México, Ed. Botas, 1963.

Cabrera, Luis, *Las relaciones entre la cámara de diputados y el ejecutivo,* México, Partido Revolucionario Institucional, materiales de cultura y divulgación política mexicana 18, 1974.

Calderón, José María, *Génesis del presidencialismo en México,* México, Ed. El Caballito, 1972.

Camacho, Manuel, *Los nudos históricos del sistema político mexicano,* en *Las crisis en el sistema político mexicano (1928-1977),* México, El Colegio de México, 1977.

Camp, Roderic Ai, *Mexican political biographies 1935-1975,* Tucson, Arizona, The University of Arizona Press, 1976.

Cárdenas, Lázaro, *Obras. I - Apuntes 1913-1940,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, t. I.

Carpizo, Jorge, *La interpretación del artículo 133 constitucional,* en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* t. II, núm. 4, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969.

———, *La interpretación constitucional en México,* en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* año IV, núm. 12, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971.

———, *Lineamientos constitucionales de la Commonwealth,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971.

———, *Aspectos jurídicos de la banca central mexicana,* en *Lecturas Jurídicas,* núm. 47, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, Escuela de Derecho, 1971.

———, *Bases constitucionales de los tribunales de lo contencioso administrativo,* en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal,* vol. I, núm. 1, México, 1972.

———, *La naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje en México,* en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* núm. 15, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972.

———, *El sistema representativo en México,* en *Revista Jurídica Veracruzana,* t. XXIII. núm. 2, Xalapa, Veracruz, 1972.

———, *Sistema federal mexicano,* en *Los sistemas federales del continente americano,* México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1972.

———, *La función de investigación de la suprema corte de justicia,* en *El Foro,* quinta época, núm. 28, México, 1972.

———, *La constitución mexicana de 1917,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973.

———, *Federalismo en Latinoamérica,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973.

———, *La elección y la representación de los diputados y senadores,* en *Derecho legislativo mexicano,* México, Cámara de Diputados, XLIII legislatura, 1973.

———, y Fix-Zamudio, Héctor, *Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano,* en *La interpretación constitucional,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975.

———, *La estructura del gobierno en la constitución de 1824,* en *La constitución federal de 1824,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.

———, *Derecho constitucional,* en *Las humanidades en el siglo XX. El derecho,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.

———, *El poder ejecutivo y las relaciones exteriores,* en *La constitución y las relaciones exteriores de México,* México, Secretaría de Relacio-

nes Exteriores, Instituto Mexicano "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos, 1977.

———, *México, poder ejecutivo: 1950-1975*, en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

Cartas de Rosendo Pineda a José Ives Limantour, en *Trimestre Político*, núm. 2, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Carro Martínez, Antonio, *La primacía del poder ejecutivo en el estado contemporáneo*, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 98, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.

Carrillo Flores, Antonio, *El ejecutivo y las leyes inconstitucionales*, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núm. 15, México, 1942.

Castillo Velasco, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1871.

Castorena, Jesús J., *La jurisdicción laboral. Su competencia y sus órganos*, en *Revista Mexicana del Trabajo*, México, 1966.

Castro, Evangelina A., *Estructura y funciones del ejecutivo gubernamental mexicano*, en *Revista del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo*, núms. 20 y 21, México, 1963.

Castro, Jaime, *Funciones del presidente de la república en Colombia*, en *Revista de la Universidad Externado de Colombia*, vol. IX, núm. 3, Bogotá, Colombia, 1968.

Castro, Juventino V., *El ministerio público en México*, México, Ed. Porrúa, 1976.

Catecismo político de la federación mexicana, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados, 1967, t. I.

Cervantes Ahumada, Raúl, *Títulos y operaciones de crédito*, México, Ed. Herrero, 1966.

Congreso internacional de juristas sobre la acción del poder ejecutivo y el imperio de la ley, en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, año XXV, núms. 123 y 124, Caracas, Venezuela, 1963.

Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Ed. Era, 1972.

Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, México, Librería de Ch. Bouret, 1906.

Corwin, Edward S., *El poder ejecutivo. Función y poderes. 1787-1957*, Buenos Aires, Ed. Bibliográfica Argentina, 1959.

Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972.

———, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.

———, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975.

———, *La sucesión: desenlace y perspectivas*, México, Joaquín Mortiz, 1975.

Crónicas del acta constitutiva de la federación, México, Comisión para

la conmemoración del sesquicentenario de la república federal y el centenario de la restauración del senado, Cámara de Diputados, 1974.

Crónicas de la constitución federal de 1824, México, Comisión para la conmemoración del sesquicentenario de la república federal y el centenario de la restauración del senado, Cámara de Diputados, 1974.

Cueva, Mario de la, *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad,* en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia,* núms. 25-26-27-28, México, 1945.

———, *La constitución de 5 de febrero de 1857,* en *El constitucionalismo a mediados del siglo xix,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, Cámara de Diputados, 1967, t. VII.

Diario de los debates del congreso constituyente. 1916-1917, México, Ediciones de la comisión nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la revolución mexicana, 1960.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional,* Barcelona, Ed. Ariel, 1962.

Edelmann, Alexander T., *Latin American government and politics,* Homewood, Illinois, The Dorsey Press, 1969.

El Ministerio público como parte del poder judicial, México, debate parlamentario 10, Cámara de Diputados, 1977.

Elliot Jr., Robert H. y Singer, Richard I., *Constitutional law-Executive powers - Use of troops to enforce federal laws,* en *Michigan Law Review,* vol. 56, núm. 2, Berrien Springs, Michigan, The Law School of the University of Michigan, 1957.

Estrada, Rosa Isabel, *Facultades legislativas del presidente de la república en México,* en *El predominio del poder ejecutivo en latinoamérica,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977.

Farías, Luis M., *El sistema presidencial en México,* en *Línea,* núms. 28/29, México, 1977.

Feerick, John D., *The problem of presidential inability - Will congress ever solve it?,* en *Fordham Law Review,* editada por los estudiantes de Fordham University School of Law, vol. XXXII, núm. 1, Nueva York, 1963.

Findlay, Bruce and Esther, *Your rugged constitution,* California, Stanford University Press, 1969.

Finer, Herman, *Teoría y práctica del gobierno moderno,* Madrid, Ed. Tecnos, 1964.

———, *The presidency: crisis and regeneration,* Chicago, The University of Chicago Press, 1974.

Finer, Samuel E., *Great Britain,* en *Modern Political Systems: Europe,* Englewood Cliff, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1968.

Fix-Zamudio, Héctor, *Juicio de amparo,* México, Ed. Porrúa, 1964.

———, *La defensa de la constitución,* en *Revista de la Facultad de*

Derecho, Culiacán, Sinaloa, Universidad Autónoma de Sinaloa, t. I, núm. 3, 1965.

———, *Las garantías constitucionales en el derecho mexicano,* en *Revista de la Facultad de Derecho,* Culiacán, Sinaloa, Universidad Autónoma de Sinaloa, t. I, núm. 3, 1965.

———, *Panorama de los derechos procesal del trabajo y procesal burocrático en el ordenamiento mexicano,* en *Revista Mexicana del Trabajo,* t. XII, núm. 2, México, 1965.

———, *Supremacía del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano,* en *Comunicaciones mexicanas al VII congreso internacional de derecho comparado,* México, Cuadernos de Derecho Comparado, núm. 6, Universidad Nacional Autónoma de México, 1967.

———, *Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917,* en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México,* año XX, núms. 58-59, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1967.

———, *Judicial protection of the individual against the executive in Mexico,* en *Judicial protection against the executive,* Colonia, Carl Heymanns Verlag, 1970, vol. 2.

———, *Organización de los tribunales administrativos,* en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación,* cuarto número extraordinario, México, 1971.

———, *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos,* en *Función del poder judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977.

Flores García, Fernando, *Implantación de la carrera judicial en México,* en *Revista de la Facultad de Derecho de México,* t. X, núms. 37-38-39-40, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1960.

Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas,* México, Ed. Porrúa, 1965.

Fodéré, Pradier, *Elementos de derecho público,* México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Compañía, 1879.

Fraga, Gabino, *¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas, del poder judicial de la federación?,* en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia,* núms. 13-14. México, 1942.

———, *Derecho administrativo,* México, Ed. Porrúa, 1962.

Fuentes, Carlos, *Tiempo mexicano,* México, Joaquín Mortiz, 1971.

García, Genaro, *Nociones de derecho constitucional ajustadas a la constitución de 1917,* México, Sociedad de Edición y Librería Franco Americana, 1925.

García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado,* Madrid, Revista de Occidente, 1964.

Gaxiola, Jorge F., *Orígenes del sistema presidencial (Génesis del acta constitutiva de 1824),* en *Revista de la Facultad de Derecho de Mé-*

xico, t. II, núm. 6, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1952.

———, *La presidencia de la república*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XIII, núm. 49, Universidad Nacional Autónoma de México, 1963.

Gómez-Acebo, Ricardo, *El ejercicio de la función legislativa por el gobierno: leyes delegadas y decretos-leyes*, en *Revista de Estudios Políticos*, vol. XL, núm. 60, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1951.

Gomez, R. A., *Government and politics in Latin America*, Nueva York, Random House, 1965.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ed. Era, 1965.

González Cosío, Arturo, *Notas para un estudio sobre el estado mexicano*, en *México: cuatro ensayos de sociología política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972.

González Flores, Enrique, *Manual de derecho constitucional*, México, Textos Universitarios, 1965.

González Graf, Jaime, *La perspectiva política en México. 1975*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1975.

González Llaca, Edmundo, *El presidencialismo o la personalización del poder*, Deslinde, núm. 69, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975.

Goodspeed, Stephen Spencer, *El papel del jefe del ejecutivo en México*, en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1955, vol. VII.

Griffith, Ernest S., *The American system of government*, Londres, Methuen and Co., 1969.

Gros Espiel, Héctor, *El ejecutivo colegiado en el Uruguay*, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, núm. 133, 1964.

Guerrero, Euquerio, *Breves observaciones sobre el derecho procesal del trabajo*, en *Trabajo y Previsión Social*, t. XI, núm. 44, México, 1941.

Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1971.

Hardy, Marcos Armando, *La teoría del ejecutivo fuerte y la constitución mexicana de 1824*, en *Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*, año VIII, núm. 28, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1962.

Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ed. Ariel, 1971.

Hauriou, Maurice, *Derecho público y constitucional*, Madrid, Ed. Reus, s. f.

Henkin, Louis, *Foreign affairs and the constitution*, Mineola, Nueva York, The Foundation Press, 1972.

Hernández, Octavio, *Curso de amparo*, México, Ed. Botas, 1966.

Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, segunda serie, México, Ed. Jus, 1964.

———, *Centralismo y federalismo (1814-1843)*, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados, 1967, t. I.

Herrero de Miñon, Miguel, *Nacionalismo y constitucionalismo. El derecho constitucional de los nuevos estados*, Madrid, Ed. Tecnos, 1971.

Horn, Robert A., *The Warren court and the discretionary power of the executive*, en *Minnesota Law Review*, vol. 44, núm. 4, Minneapolis, Minnesota, 1960.

Hughes, Charles Evans, *La suprema corte de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

Iturriaga, José, *Los presidentes y las elecciones en México*, en *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, año IV, núms. 11 y 12, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1958.

James, Louis C., *Senatorial rejections of presidential nominations to the cabinet: a study in constitutional custom*, en *Arizona Law Review*, vol. 3, núm. 2, Tucson, Arizona, College of Law of the University of Arizona, 1961.

Lambert, Jacques, *América Latina*, Barcelona, Ed. Ariel, 1970.

Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Norgis Editores, 1959.

LaPalombara, Joseph, *Politics within nations*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1974.

Laski, Harold J., *The American presidency, an interpretation*, Nueva York, Harper and Brothers Publishers, 1940.

Lerner, Bertha de Sheinbaum y Ralsky, Susana de Cimet, *El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas (1910-1973)*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1976.

Loewenstein, Karl, *La "presidencia" fuera de los Estados Unidos*, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año II, núm. 5, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1949.

———, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ed. Ariel, 1965.

López Rosado, Diego G., *Problemas económicos de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1970.

Loret de Mola, Carlos, *Confesiones de un gobernador*, México, Ed. Grijalbo, 1978.

Lozoya, Jorge Alberto, *El ejército mexicano*, en *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977.

Macridis, Roy C., *France*, en *Modern political systems: Europe*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1968.

Madrid Hurtado, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977.

Manual de organización del gobierno federal. 1969-1970, México, Secretaría de la Presidencia, 1969.

Manual de organización del gobierno federal. 1973, México, Secretaría de la Presidencia, 1973.

Marcos, Patricio E., Peschard, Jacqueline y Vázquez, Carmen, *El presidencialismo mexicano como fábula política*, en *Estudios Políticos*, vol. I, núms. 3-4, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975.

Martínez Báez, Antonio, *El indebido monopolio del poder judicial de la federación para conocer de la constitucionalidad de las leyes*, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núm. 15, México, 1942.

———, *Concepto general del estado de sitio*, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 25-26-27-28, México, 1945.

———, *El ejecutivo y su gabinete*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. II, núm. 6, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1952.

———, *El presidencialismo mexicano en el siglo XIX*, sobretiro de la *Revista de Historia de América*, núms. 63-64, México, 1967.

Menéndez-Pidal, Juan, *Derecho procesal social*, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1956.

Meyer, Lorenzo, *El estado mexicano contemporáneo*, en *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977.

Miranda, José, *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina (1945-1956)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957.

Mirkine-Guetzevitch, B., *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Ed. Reus, 1934.

Montaño, Jorge, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, México, Siglo XXI, 1976.

Mora, Juan Miguel de, *Por la gracia del señor presidente. México: la gran mentira*, México, Ed. Asociados, 1977.

Moreno, Daniel, *Síntesis del derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965.

———, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Pax-México, 1972.

Moreno Sánchez, Manuel, *Crisis política de México*, México, Ed. Extemporáneos, 1970.

Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1959.

———, *Nuevo control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XX, núm. 79-80, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1970.

———, *Cuestiones constitucionales en la ley de ingresos de la federación*, en *Estudios de derecho público contemporáneo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1972.

Neruda, Pablo, *Confieso que he vivido. Memorias*, México, Seix Barral, 1974.

Neustadt, Richard E., *El poder presidencial. La dirección de un gobierno*, México, Limusa-Wiley, 1966.

Newman, Frank C. y Keaton, Harry J., *Should legislators supervise administrators?*, en *California Law Review*, School of Law, University of California, vol. 41, núm. 4, California, 1954.

Ortiz Ramírez, Serafín, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Cultura, 1961.

Padgett, L. Vincent, *The Mexican political system*, Boston, Houghton Mifflin, 1966.

Pallares, Eduardo, *El poder ejecutivo de la unión*, en *Foro de México*, Centro de Investigaciones y Trabajos Jurídicos, núm. 79, México, 1959.

Paz, Octavio, *Posdata*, México, Siglo XXI, 1970.

Péreznieto Castro, Leonel, *La facultad de celebración de tratados como síntoma de la preponderancia del poder ejecutivo. El caso de México*, en *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977.

Pérez Treviño, Manuel, *El Partido Nacional Revolucionario y la no reelección*, Materiales de cultura y divulgación política mexicana 13, México, Partido Revolucionario Institucional, 1974.

Pina, Rafael de, *Curso de derecho procesal del trabajo*, México, Ed. Botas, 1952.

Porras López, Armando, *Derecho procesal del trabajo*, Puebla, Ed. Cajica, 1956.

Portes Gil, Emilio, *La lucha entre el poder civil y el clero*, México, s. e., 1934.

———, *Autobiografía de la revolución mexicana*, México, Instituto Mexicano de Cultura, 1964.

Quero Molares, José, *El derecho sanitario mexicano*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XIII, núm. 49, México, 1963.

Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, México, Ed. Porrúa, 1956.

Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, *Mexicano: ésta es tu constitución*, México, Cámara de Diputados, 1968.

Ramírez Fonseca, Francisco, *Manual de derecho constitucional*, México, Ed. Porrúa, 1967.

Rangel Couto, Hugo, *La teoría económica y el derecho*, México, Ed. Porrúa, 1977.

Ríos Elizondo, Roberto, *El presupuesto de egresos*, en *Estudios de derecho público contemporáneo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1972.

Romero, César Enrique, *El poder ejecutivo en la realidad política contemporánea*, en *Jurisprudencia Argentina*, año XXV, núm. 1393, Buenos Aires, 1962.

Rossiter, Clinton, *The American presidency*, Nueva York, Harvest Book, 1960.

Salceda, Alberto G., *La elección del presidente de la república*, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. II, núm. 6, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1952.

Sánchez Cuén, Manuel, *Comentarios sobre el artículo 126 constitucional*, en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1972.

Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la constitución mexicana*, México, Textos Universitarios, 1971.

Schlesinger, Jr., Arthur M., *The imperial presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973.

Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno. Vol.* II. *Poderes del presidente*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1966.

Schwarz, Carl, *Jueces en la penumbra: la independencia del poder judicial en los Estados Unidos y en México*, en *Anuario Jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, vol. 2.

Scott, Robert E., *Mexican government in transition*, Urbana, University of Illinois Press, 1971.

Seabury, Paul, *Power, freedom and diplomacy. The foreign policy of the United States of America*, Nueva York, Random House, 1963.

Segovia, Rafael, *La politización del niño mexicano*, México, El Colegio de México, 1975.

Senate, *The constitution of the United States of America. Analysis and interpretation*, Washington, U. S. Government Printing Office, 1964.

Sepúlveda, César, *Derecho internacional público*, México, Ed. Porrúa, 1964.

Servicio Español del Profesorado de Enseñanza Superior, *Regímenes políticos contemporáneos. Curso de formación política*, Barcelona, Ed. Bosch, 1958.

Serra Rojas, Andrés, *La estructura del poder ejecutivo en el texto original de la constitución de 1857*, en *Boletín de Información Judicial*, año XII, núm. 118, México, Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales, 1957.

———, *La función constitucional del presidente de la república*, en *El pensamiento jurídico de México en el derecho administrativo*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1962.

———, *Significado del informe presidencial*, en *Pensamiento Político*, vol. II, núm. 5, México, 1969.

———, *Derecho administrativo*, México. Ed. Porrúa, 1974, t. II.

Sierra, Justo, *Juárez. Su obra y su tiempo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1956.

Smith, Peter H., *La movilidad política en el México contemporáneo*, en *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977.

Smith, S. A. de, *The new Commonwealth and its constitutions*, Londres, Stevens and Sons, 1964.

Sorensen, Theodore C., *Decision-making in the White House*, Nueva York, Columbia University Press, 1963.

———, *Watchmen in the night. Presidential accountability after Watergate*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1975.

Taft, William Howard, *The president and his powers,* Nueva York, Columbia University Press, 1967.

Tena Ramírez, Felipe, *La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano,* en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia,* núms. 25-26-27-28, México, 1945.

———, *Leyes fundamentales de México. 1808-1964,* México, Ed. Porrúa, 1964.

———, *Derecho constitucional mexicano,* México, Ed. Porrúa, 1972.

———, *El poder ejecutivo y las relaciones exteriores,* en *La constitución y las relaciones exteriores de México,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Mexicano "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos, 1977.

Toro, Alfonso, *La iglesia y el estado en México,* México, Archivo General de la Nación, 1927.

Trías, Juan J., *Las concepciones del general De Gaulle sobre la presidencia de la república,* en *Revista de Estudios Políticos,* núms. 141-142, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1965.

Tunc, André, *El derecho en Estados Unidos,* Barcelona, Oikos-Tau, 1971.

Universidad de Warwick, Inglaterra. *El sistema político mexicano: análisis de los gabinetes de 1920 a la fecha,* México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1973.

Valencia Carmona, Salvador, *El poder ejecutivo latinoamericano,* tesis doctoral, México, 1976.

Villegas Basavilbaso, Benjamín, *El poder ejecutivo. Valoración y análisis. Su práctica,* en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales,* año v, núm. 1, Montevideo, 1954.

Vose, Clement E., *The memorandum pocket veto,* en *The Journal of Politics,* vol. 26, núm. 2, Universidad de Florida, Gainesville, Florida, 1964.

Waline, Marcel, *Le parlement, le pouvoir exécutif et les partis politiques en fonction de la démocratie,* en *Revue Internationale de Droit Comparé,* año séptimo, núm. 2, París, 1955.

Wionczek, Miguel S., *Antecedentes e instrumentos de la planeación de México,* en *Bases para la planeación económica y social de México,* México, Siglo XXI, 1974.

Xifra Heras, Jorge, *Curso de derecho constitucional,* Barcelona, Ed. Bosch, 1962, t. II.

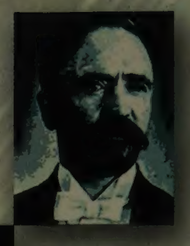
Zamora, Fernando, *Fundamentos constitucionales de la intervención estatal en materia económica,* en *La constitución de 1917 y la economía mexicana,* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1958.

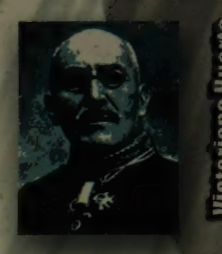
Zamora Rodríguez, Tomás, *El poder ejecutivo en Francia,* en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia,* año CXII, t. XLVIII, núm. 6, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1964.

ÍNDICE

impreso en publimex, s.a.
calz. san lorenzo 279-32
cp.09850 – del. iztapalapa
30 de julio de 2003







V. Carranza
1914-1920

EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

El tema del poder ejecutivo en México había sido poco estudiado cuando se publicó la primera edición de este libro en 1978, el cual dibuja un panorama general del presidencialismo mexicano hoy en día, su organización y las más importantes facultades que el presidente posee.

En este libro se plantearon por primera vez algunos de los principales problemas que presenta nuestro sistema presidencial y se propusieron soluciones. Frente a las múltiples funciones que el presidente posee, se señalan los límites que tiene y se hacen resaltar los controles que el legislativo debe ejercer con la finalidad de alcanzar el equilibrio de poderes que la constitución estructura. El libro se convirtió en consulta obligada para toda persona interesada en el tema.

De 1978 a nuestros días, el sistema presidencial mexicano cambió grandemente. El autor, para esta nueva edición, decidió actualizar el libro, agregándole dos capítulos, en los cuales se da cuenta de la increíble evolución que la respectiva institución ha tenido.

El estudio, aunque realizado con la metodología jurídica, no descuida aspectos históricos, sociológicos, económicos y políticos, con el propósito de presentar qué es realmente el régimen presidencial mexicano. El autor no pretendió realizar un ensayo jurídico puro; al contrario, con frecuencia confronta la norma c realidad. Esta es la clase de estudios constituci que un país como México necesita.

Este libro ha sido traducido a los idiomas ital alemán y, algunos capítulos, al inglés.

Jorge Carpizo es investigador titular del Institu Investigaciones Jurídicas de la UNAM desde 1 presidente del Instituto Iberoamericano de Der Constitucional. En su obra escrita destacan los li *La constitución mexicana de 1917*, *Estudios c titucionales* y *Derechos humanos y ombudsn*

Entre las más de 70 distinciones que ha recib destacan nueve doctorados honoris causa, otorga por prestigiadas universidades de tres continen

$23.80

ISBN 968-23-2399
9 789682 323997